



UNIVERSIDAD DE CUENCA

Facultad de Arquitectura y Urbanismo



MAESTRÍA EN ORDENACIÓN TERRITORIAL

**METODOLOGÍA PARA ABORDAR EL “SISTEMA
POBLACIÓN Y ACTIVIDADES ECONÓMICAS” EN
LOS PLANES DE DESARROLLO Y
ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Aplicación en el cantón Cuenca

**TESIS PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE
MAGISTER EN ORDENACIÓN TERRITORIAL (MSc)**

AUTORA:

ECON. MÓNICA ELISABETH MENDIETA ORELLANA

DIRECTOR:

MSc. WASHINGTON GERMÁN LUZURIAGA VÁSCONEZ

Cuenca, Marzo de 2014





Resumen

La Tesis de investigación comprende cuatro capítulos:

El primero, **contextualización**, aborda las tendencias poblacionales y económicas de la realidad ecuatoriana que llevan a repensar la relación entre población, economía y territorio, en el marco de un nuevo régimen de desarrollo y un marco legal orientado a la construcción de un sistema económico social y solidario incluyente y la apuesta por el cambio de la matriz productiva.

El segundo, **marco teórico-conceptual**, analiza al territorio como un concepto polisémico; incorpora aportes desde el pensamiento económico clásico y neoclásico para definir al territorio como el soporte de las actividades económicas, pero también la influencia de éstas sobre el territorio en permanente creación y recreación por parte de la población. El Sistema Población y Actividades Económicas, es entendido a partir de la interacción entre economía, población y territorio, cuyo análisis demanda una metodología que reconozca esa interacción dinámica y no lineal.

El tercero, **marco metodológico**, aporta un conjunto de elementos orientadores del análisis del Sistema Población y Actividades Económicas a partir del enfoque estratégico y sistémico; incorporando en la propuesta un enfoque de cadena como elemento complementario. Se presenta la estructura metodológica a partir de componentes, fases, macroactividades y herramientas para su aplicación, reconociendo el contexto nacional, local y nuevos elementos teóricos.

El cuarto, **Validación metodológica**, presenta resultados obtenidos de entrevistas a actores del cantón Cuenca, involucrados en la planificación territorial para establecer conclusiones sobre la pertinencia, relevancia y coherencia lógica de la estructura metodológica propuesta.



Abstract

The thesis research consists of four chapters:

First, **context**, discusses population trends and economic situation in Ecuador leading to rethink the relationship between population, economy and territory, as part of a new development scheme and a legal framework aimed at the construction of a social economic system inclusive and supportive and committed to changing the production model.

The second, **theoretical framework**, analyzes the territory as a polysemic concept, incorporates input from classical and neoclassical economic thought to define the territory and the support of economic activities, but also their influence over the territory in permanent creation and recreation by the population. The Population and Economic Activities System is understood from the interaction between the economy, population and territory, whose analysis demands a methodology that recognizes this dynamic and nonlinear interaction.

The third, **methodological framework**, provides a set of guiding elements of the analysis of Population and Economic Activities System from strategic and systemic approach, incorporating the proposed approach as complementary element chain. Methodological structure is presented from components, phases, macroactividades and tools for application, recognizing the national, local and new theoretical elements context.

The fourth, **methodological validation**, presents results of interviews with actors Cuenca Canton, involved in territorial planning to draw conclusions about the relevance, importance and rationale of the proposed methodological framework.



Índice

Contenido

Problemática

Objetivos de la Investigación

Introducción

CAPITULO 1: CONTEXTUALIZACIÓN.....1

Repensando la interacción “economía, población y territorio” 2

De la Sustentabilidad hacia el Buen Vivir 2

El Sistema Económico Social y Solidario 9

La senda hacia la transformación de la matriz productiva ecuatoriana: Tendencias

Económicas y nuevos retos 18

Tendencias de la Población Ecuatoriana 31

Transición y Estructura demográfica 33

Envejecimiento y bono demográfico 34

Urbanización 35

Ruralidad 38

La estampida migratoria 40

Dinámica de la Población Económicamente Activa 44

Marco Legal Referente 45

La Constitución del Ecuador (2008) 45

Las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el fomento de las actividades productivas y agropecuarias 47

El rol del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal en el fomento de las actividades productivas y agropecuarias 48

Leyes orientadas a la diversificación productiva local 49

CAPITULO 2: MARCO TEÓRICO

El territorio: un concepto polisémico 54

El “territorio”: un sistema complejo y dinámico 61

El Desarrollo Territorial y sus elementos fundamentales 65

La endogeneidad del desarrollo 65

El Desarrollo Económico Territorial, un enfoque estratégico y sistémico 70

El sistema territorial y su ordenamiento 73

El sistema económico: un subsistema del sistema territorial 79

Aportes teóricos para abordar el análisis del sistema económico y su interrelación con el territorio 79



Lectura del Sistema Población y Actividades Económicas en el Ordenamiento Territorial _ 103

Naturaleza entrópica del Sistema Económico	106
Estructura y dinamismo del Sistema Población y Actividades Económicas	109
El Sistema Población y Actividades Económicas en el ordenamiento territorial	125
Problemática fundamental del “Sistema Población y Actividades económicas”	131

CAPITULO 3: MARCO METODOLÓGICO

Elementos orientadores del diseño metodológico para el análisis del Sistema Población

y Actividades Económicas en el Ordenamiento Territorial _____ **142**

Enfoque metodológico	143
Estructura general del enfoque metodológico	153
Principios básicos que orientan el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas	158

Metodología para abordar el Sistema Población y Actividades Económicas en el

Ordenamiento Territorial _____ **164**

Diagrama de flujos: modelo del proceso	166
Fases metodológicas	168
Caja de herramientas	197

CAPITULO 4: VALIDACIÓN METODOLÓGICA. Caso Cuenca

¿Qué es la validación metodológica? _____ **204**

Proceso de validación metodológica _____ **206**

Elementos metodológicos para la validación de la “Metodología de análisis del Sistema Población y Actividades Económicas en el Ordenamiento Territorial” por parte de actores del Cantón Cuenca	206
---	-----

Reconociendo el territorio: Cantón Cuenca _____ **208**

Resultados de la validación de la propuesta metodológica para abordar el Sistema

Población y Actividades Económicas a partir de las entrevistas realizada a actores del

territorio cuencano _____ **218**

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

Ilustraciones

Ilustración No. 1: Tendencias del desarrollo sustentable y vinculaciones entre las corrientes súper fuerte, fuerte y débil	8
Ilustración No. 2: Sistema Económico Social y Solidario Ecuatoriano	15
Ilustración No. 3: Objetivos de la Política Económica en el marco del nuevo sistema económico ecuatoriano	17



Ilustración No. 4: Objetivos de la Política Comercial en el marco del nuevo sistema económico ecuatoriano	18
Ilustración No. 5: Ecuador, Crecimiento económico en el período 2007 al 2013* (Porcentaje del PIB)	20
Ilustración No. 6: Ecuador, Variación anual del PIB petrolero y no petrolero, 2007-2012 (Porcentaje del PIB)	21
Ilustración No. 7: Ecuador, Coeficiente de Gini, 2000-2011	26
Ilustración No. 8: Ecuador, dependencia petrolera (Relación Petróleo/PIB)	28
Ilustración No. 9: Ecuador, Exportaciones ecuatorianas de petróleo por destino, 2011	28
Ilustración No. 10: Ecuador, Exportaciones por tipo de bien, 2002-2012 (Porcentaje del PIB).....	29
Ilustración No. 11: Ecuador, Pirámide poblacional, 2010	34
Ilustración No. 12: Ecuador, Índice de envejecimiento, 2008-2025	35
Ilustración No. 13: Ecuador, Población en ciudades de 20.000 habitantes o más, 1950-2010	36
Ilustración No. 14: Ecuador Urbano, Pirámide Poblacional, 2010	37
Ilustración No. 15: Ecuador Rural, Pirámide Poblacional, 2012.....	40
Ilustración No. 16: Ecuador, Evolución de la tasa bruta de movilidad, 1990, 2000 y 2010 (Por 1.000 migrantes internos potenciales)	41
Ilustración No. 17: Ecuador, Remesas recibidas, 2006-2012 (Porcentaje del PIB).....	44
Ilustración No. 18: Ecuador, Ocupados según rama de actividad económica, 2012 (En porcentajes).....	44
Ilustración No. 19: Territorio, un sistema dinámico	63
Ilustración No. 20: Cualidades del territorio.....	64
Ilustración No. 21: Niveles fundamentales de interrelación bajo el enfoque de DET.....	71
Ilustración No. 22: Configuración del Sistema Territorial a partir de los Subsistemas.....	75
Ilustración No. 23: Objetivos del Ordenamiento Territorial	77
Ilustración No. 24: Renta y localización de tres productos agrícolas (Modelo de Von-Thunen).....	83
Ilustración No. 25: Modelo Von-Thunen	84
Ilustración No. 26: Modelo de Christaller.....	87
Ilustración No. 27: Modelo de D. Smith (1979)	93
Ilustración No. 28: El diamante de competitividad de Porter	97
Ilustración No. 29: Interacción en las cadenas de valor.....	101
Ilustración No. 30: Actividades Económicas del Sistema	105
Ilustración No. 31: Sistema Económico desde la visión económica.....	107
Ilustración No. 32: Naturaleza antrópica del Sistema Económico	108
Ilustración No. 33: Sectores Económicos del Sistema	113
Ilustración No. 34: Factores de producción, innovación y conocimiento	115
Ilustración No. 35: Los agentes económicos y su interrelación	117
Ilustración No. 36: Proceso económico según la primera Ley de la Termodinámica	123
Ilustración No. 37: Proceso Económico según la Ley de la Termodinámica	124
Ilustración No. 38: Transflujo de materia y energía.....	124
Ilustración No. 39: Problemas que la economía debe resolver	126
Ilustración No. 40: Interrelación entre economía, población y territorio	130
Ilustración No. 41: Desarrollo Económico Territorial, a partir de la Interacción Economía, Población y Territorio.....	144



Ilustración No. 42: Desequilibrios generados por las tensiones en la interacción economía, población y territorio	149
Ilustración No. 43: Componentes de la estructura general del enfoque metodológico	153
Ilustración No. 44: Componente Exploratorio	154
Ilustración No. 45: Componente descriptivo	155
Ilustración No. 46: Componente Analítico.....	157
Ilustración No. 47: Componente Prospectivo	158
Ilustración No. 48: Componente gestor	158
Ilustración No. 49: Principios orientadores para abordar el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas	164
Ilustración No. 50: Fases para abordar el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas	168
Ilustración No. 51: Elementos sugeridos para la construcción de la zonificación económica preliminar	172
Ilustración No. 52: Indicadores por nivel analítico de la competitividad sistémica.....	186
Ilustración No. 53: Insumos básicos para la zonificación económica	190
Ilustración No. 54: Cantón Cuenca: Modelo de Gestión del PDOT	217

TABLAS

Tabla No. 1: Tendencias claves en las corrientes de desarrollo sostenible.....	9
Tabla No. 2: Participación de los sectores en el PIB nacional en el período 2007-2012 (Porcentaje en relación al PIB).....	22
Tabla No. 3: Ecuador, exportaciones por producto 2012 y 2013 (miles de dólares)	25
Tabla No. 4: Industrias priorizadas en la estrategia productiva del Ecuador	31
Tabla No. 5: Fines que promulga el Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones, 2010	49
Tabla No. 6: Funciones y objetivos de los agentes económicos.....	117
Tabla No. 7: Síntesis de los determinantes de las dinámicas: ambiental, infraestructura, social, cultural y política del Sistema Territorial.....	176
Tabla No. 8: Factores exógenos de incidencia en el Sistema Población y Actividades Económicas	177
Tabla No. 9: Clasificación de los territorios según nivel de competitividad sistémica	187
Tabla No. 10: Territorios según nivel de competitividad y desarrollo socioeconómico	187
Tabla No. 11: Construcción de escenarios tendenciales	192
Tabla No. 12: Restricciones, potencialidades y oportunidades	193

Mapas

Mapa No. 1: Ubicación del Cantón Cuenca.....	209
Mapa No. 2: Cantón Cuenca, estructura general del medio físico, 2010	211
Mapa No. 3: Cantón Cuenca, densidad poblacional al 2010.....	212
Mapa No. 4: Cantón Cuenca, Áreas de desarrollo y nodos articuladores, 2011	214
Mapa No. 5: Cantón Cuenca, Orientación Económica	215



**UNIVERSIDAD DE CUENCA**
Fundada en 1867

Yo, MONICA ELISABETH MENDIETA ORELLANA, autora de la tesis: METODOLOGÍA PARA ABORDAR EL "SISTEMA POBLACIÓN Y ACTIVIDADES ECONÓMICAS" EN LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Aplicación en el cantón Cuenca, certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor/a.

Cuenca, 18 de marzo de 2014



MONICA ELISABETH MENDIETA ORELLANA
C.I. 0102626207

Cuenca Patrimonio Cultural de la Humanidad. Resolución de la UNESCO del 1 de diciembre de 1999
Av. 12 de Abril, Ciudadela Universitaria, Teléfono: 405 1000, Ext.: 1311, 1312, 1316
e-mail cdjbv@ucuenca.edu.ec casilla No. 1103
Cuenca - Ecuador

Mónica Elisabeth Mendieta Orellana





UNIVERSIDAD DE CUENCA

Fundada en 1867

Yo, MÓNICA ELISABETH MENDIETA ORELLANA, autora de la tesis: METODOLOGÍA PARA ABORDAR EL "SISTEMA POBLACIÓN Y ACTIVIDADES ECONÓMICAS" EN LOS PLANES DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Aplicación en el cantón Cuenca, reconozco y acepto el derecho de la Universidad de Cuenca, en base al Art. 5 literal c) de su Reglamento de Propiedad Intelectual, de publicar este trabajo por cualquier medio conocido o por conocer, al ser este requisito para la obtención de mi título de MAGISTER EN ORDENACIÓN TERRITORIAL. El uso que la Universidad de Cuenca hiciera de este trabajo, no implicará afección alguna de mis derechos morales o patrimoniales como autor.

Cuenca, 18 de marzo de 2014

MÓNICA ELISABETH MENDIETA ORELLANA
C.I. 0102626207

Cuenca Patrimonio Cultural de la Humanidad. Resolución de la UNESCO del 1 de diciembre de 1999

Av. 12 de Abril, Ciudadela Universitaria, Teléfono: 405 1000, Ext.: 1311, 1312, 1316

e-mail: cdjbv@ucuenca.edu.ec casilla No. 1103

Cuenca - Ecuador

Mónica Elisabeth Mendieta Orellana





Agradecimiento

La Tesis de Maestría es una aspiración que se espera obtener luego de un proceso formativo que implicó un gran esfuerzo, responsabilidad, y sobre todo un gran reto en mi vida. Es la culminación de una etapa, pero el inicio seguramente de otra, cuya ventaja será lo aprendido, los recursos generados, la biblioteca creada, pero sobre todo, los amigos. Anhele que la Tesis, sea capaz de reflejar adecuadamente los conocimientos adquiridos durante la Maestría y el proceso de investigación; anhele aportar con un documento construido a partir de un enfoque social, una lectura basada en elementos que para mí son innovadores y refrescantes.

Estoy convencida que luego del estudio realizado, el ordenamiento territorial, demanda esfuerzos enormes por construir, por innovar, seguramente no está todo lo que debería estar en este documento, pero está aquello relevante para mí, Economista de profesión, que en un momento dado, tomó una decisión, estudiar aquello que puede cambiar para mejorar el futuro de nuestra población y amado territorio.

Tengo tanto que agradecer, y a quienes agradecer, que enumerar a todos sería interminable. Quisiera entonces dedicar estos párrafos, libres de formatos y estilos elegantes a agradecer a algunos de ellos y esperar que los demás, una vez más, comprendan que su apoyo y ejemplo, han sido y son muy valiosos para mí.

Agradezco a Dios por ser mi fuerza e inspiración día a día.

A Iván, por su amor, apoyo incondicional, fortaleza y paciencia infinita; a mis hijos Eduarda y Joaquín, por estar allí y abrazarme siempre; a mis Padres Tiberio y Rosario, por su preocupación y motivación diaria; a mis hermanos, Patricia, Marco y Maritza por su barra; a Tía Mariana por su confianza y sus rezos; a mis cuñados siempre pendientes y oportunos con sus palabras de motivación, a mi sobrina, María Emilia, por su alegría y Carlota, por estar allí.

A mi Director de Tesis, MSc. Germán Luzuriaga por su compromiso, su aporte, orientación y amistad.

Agradezco a mis Maestros, Dr. Domingo Gómez Orea, Arq. Fernando Pauta, Arq. Carlos Jaramillo, Arq. Oswaldo Cordero, y otros muchos, que brindaron sus conocimientos, amistad y apoyo incondicional. A Fernanda Rivera, siempre pendiente.

A mis amigas, en especial a Carmen Amelia Alvarado quien me motivó y respaldó para seguir la Maestría. A mis amigos y amigas de la Maestría, con quienes pudimos llevar adelante todos los cursos y con quienes los sacrificios y esfuerzos se podían encarar con una sonrisa. En este sentido quiero en particular mencionar a Nancy Pinos, Fernanda Cordero, Lorena Vivanco, María Augusta Muñoz y Aleyda Matamoros.

A Quetita Martínez, María de Lourdes Vintimilla y Esteban Balarezo, amigos cuya motivación fue la clave.



Problemática

La planificación del territorio constituye una política nacional que obliga a los Gobiernos Autónomos Descentralizados a realizar esfuerzos técnicos y políticos para formular sus herramientas de trabajo, que son precisamente los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, sin embargo al momento de planificar la mayoría de estos Gobiernos no cuenta con los elementos conceptuales y metodológicos suficientes para establecer las características y tendencias de su población y economía; y, menos aún para analizar sus relaciones complejas con el territorio y el desarrollo.

La concepción unidireccional de la población o la economía como factores de presión sobre el territorio llevan a considerar de que la población o que la economía como tales son el problema a resolver dentro de los planes y políticas. Por lo tanto se trata de una visión reduccionista que lleva a realizar los análisis, diagnósticos y planificaciones de manera sectorial únicamente y no integral, limita observar su incidencia por lo que las propuestas son puntuales y de limitado impacto en el territorio. La problemática es más compleja cuando no cuenta con indicadores cuantitativos y cualitativos que den cuenta de la realidad o su acceso a fuentes de información oportunas, confiables y representativas de los diferentes territorios.

Las limitaciones metodológicas para abordar el sistema de población y economía durante la formulación de los planes de ordenamiento territorial inciden en el abordaje integral del sistema territorial, sobre todo en la fase de planificación, en donde la comprensión del territorio y sus componentes es fundamental para la definición de planes, programas y proyectos. El análisis de la población y a economía tiende a identificar sus bases y desequilibrios pero no su incidencia en el resto de componentes del territorio.



Objetivos de la investigación

Entender y abordar la dinámica poblacional y económica en el territorio demanda un proceso profundo de reflexión y de construcción metodológica que faciliten dicho abordaje, más aun si éste va a ser insumo para la construcción de planes de ordenamiento territorial; siendo así, se plantea a través de la investigación, alcanzar los siguientes objetivos:

Objetivos Generales

1. Facilitar el abordaje de los hechos sociodemográficos y económicos en los procesos de planificación y ordenación territorial.
2. Proponer algunas bases para la aplicación de una metodología general que permita explicitar las interrelaciones entre la población, economía y territorio, como insumo para la planeación y ordenamiento territorial.

Objetivos específicos

1. Identificar, definir y abordar los principios y conceptos generales sobre la población y la economía; además de los principales elementos metodológicos que facilitan su abordaje para la planificación territorial, que incluya medidas cuantitativas y cualitativas.
2. Identificar, definir y abordar los conceptos asociados con el ordenamiento territorial y su dimensión demográfica y económica.
3. Abordar el proceso de planificación territorial con un enfoque articulador entre población, economía y territorio.
4. Diseñar una metodología que permita abordar el manejo de la población y sus relaciones con la economía en los planes de ordenamiento territorial.
5. Validar la metodología diseñada, a partir de la experiencia del cantón Cuenca.



Introducción

Las características poblacionales, geográficas, históricas y culturales hacen único a cada territorio e influyen en el ritmo de su desarrollo; éste depende de las particularidades de las fuerzas económicas y sociales, cuyos actores son interdependientes. El desarrollo de un territorio no es un proceso lineal, sus componentes mantienen dinámicas basadas en flujos, interacciones e intercambios de recursos, bienes, servicios o información que son parte del transcurrir normal de la vida, se dan permanentemente y no constituyen problemas, éstos ocurren cuando los intercambios no se dan en el momento y en la cantidad o calidad adecuados y el desarrollo de uno de los componentes del Sistema Territorial (medio físico; población y actividades; asentamientos humanos e infraestructuras y, marco legal e institucional); se ve afectado.

Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial tienen como objetivo dar respuestas integrales, adecuadas y eficaces a la complejidad de los problemas de índole demográfica, ambiental, económica o social que enfrentan los territorios y sus gobiernos. Son instrumentos en permanente actualización; son procesos de construcción técnica y colectiva que demandan permanentemente innovaciones conceptuales y metodológicas, que favorezcan la construcción de planes integrales capaces de mirar las dinámicas poblacionales y territoriales desde diversos enfoques, brindando lecturas aproximadas de esa realidad compleja y contribuyendo a la generación de estrategias más humanas que reconocen esas diversidades y relaciones en pro de recuperar los equilibrios perdidos.

La presente investigación es un esfuerzo por construir desde la realidad ecuatoriana y desde los aportes teóricos que brinda el pensamiento económico y el enfoque territorial, una **metodología** que aborde el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas en el Ordenamiento Territorial, a partir de una lectura integral de su estructura y dinámica basada en el reconocimiento de las interacciones entre sus principales



componentes: población y economía, pero también con las otras dimensiones del territorio. Se diseña desde un enfoque estratégico y sistémico que reconoce la complejidad en el territorio pero también incorpora un enfoque de cadena, como un elemento orientador del diseño, que reconoce las potencialidades de los territorios y las relaciones que los actores desarrollan en éstos, a través de actividades de producción, distribución y consumo y cuyo impacto en la población, en la economía y en el ambiente marcan un determinado tipo de desarrollo. Se diseña bajo un lineamiento de construcción colectiva, que reconozca los conocimientos, actitudes y prácticas de la población, sujeto y actor activo de los territorios y cuyas demandas y expectativas deban ser los elementos orientadores de la estrategia a futuro.

En este marco, la metodología propuesta busca por un lado, contribuir con nuevos elementos de análisis y técnicas, en los procesos de ordenamiento territorial; por otro, dar una mirada refrescante desde lo social a un análisis complejo de la realidad poblacional y económica vista como una unidad que incide en toda la dinámica territorial; y finalmente, motivar la realización de otras investigaciones de carácter interdisciplinario que fortalezcan los procesos de ordenamiento territorial.

En el primer capítulo “**CONTEXTUALIZACION**”, se aborda brevemente las tendencias poblacionales y económicas de la realidad ecuatoriana que llevan a repensar la relación entre población, economía y territorio, en el marco de un nuevo régimen de desarrollo que desde ya define dos aspectos fundamentales a considerar en los procesos de planeación: la construcción de un sistema económico social y solidario incluyente pero no aislado del mundo; y la apuesta por el cambio de la matriz productiva, basada en actividades primarias sin valor agregado hacia una nueva economía basada en el conocimiento, la ciencia y la tecnología.

En el segundo capítulo “**MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL**”, se aborda un conjunto de conceptos que van desde la definición de lo territorial hasta aquellos elementos que definen la interacción entre población y economía;



se incorpora además, los aportes de la economía clásica y el nuevo pensamiento económico que introduce como variables: el territorio y el ambiente. Se conceptualiza el Sistema Territorial a partir de sus componentes, profundizando el Sistema Población y Actividades Económicas, cuyo conocimiento implica reconocer la interacción entre sus elementos estructurantes, sus dinámicas y flujos internos y externos. Su lectura se constituye el insumo básico para el diseño metodológico que permita su análisis integral. Se hace referencia, en términos generales, a las problemáticas que caracterizan el Sistema y que deberán ser abordadas a través de procesos de planificación territorial.

El tercer capítulo **“MARCO METODOLÓGICO”**, hace mención al enfoque estratégico y sistémico sobre el cual se diseñará la metodología para abordar el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas en el ordenamiento territorial, incluye en la propuesta el enfoque de cadena como un elemento complementario del análisis; además de una serie de principios orientadores como: multidimensionalidad; competitividad; multisectorialidad, entre otros. A partir de estos lineamientos metodológicos se presenta de manera esquemática, descriptiva y analítica la metodología para abordar el análisis del Sistema, objeto de estudio. Ésta se estructura a partir de cinco componentes del enfoque metodológico; plantea siete fases operativas y un conjunto de macroactividades que se organizan bajo una secuencia lógica.

El cuarto capítulo **“VALIDACIÓN METODOLÓGICA. Caso Cuenca”**, presenta los resultados obtenidas de las entrevistas realizadas a actores del cantón Cuenca, respecto al contenido de la propuesta metodológica para abordar el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas en el ordenamiento territorial, con el objetivo de validar entre otros aspectos: su pertinencia y relevancia en el ordenamiento territorial y la coherencia lógica de la estructura propuesta.



CAPÍTULO 1: CONTEXTUALIZACIÓN

- 1. Repensando la Interacción “economía, población y territorio”**
- 2. La senda hacia la transformación de la matriz productiva ecuatoriana: tendencias económicas y nuevos retos**
- 3. Tendencias de la población ecuatoriana**
- 4. Marco legal referente**



Capítulo 1: Contextualización

“En los últimos años, desde diversos sectores y disciplinas, han surgido modelos críticos al modelo económico hegemónico. Estos modelos colocan a las personas en el centro de la escena y muestran que es posible una economía participativa, más justa y ecológica. En la región latinoamericana, marcada por profundas desigualdades, esta visión de la Economía resulta estratégica para promover expresiones asociativas y productivas que aportan a la transformación social, en términos de mayor equidad e inclusión” (www.claritas.org/es).

Repensando la interacción “economía, población y territorio”

De la Sustentabilidad hacia el Buen Vivir

La economía ecuatoriana se ha caracterizado por ser proveedora de materias primas en el mercado internacional y al mismo tiempo importadora de bienes y servicios de mayor valor agregado. Los constantes e imprevistos cambios en los precios internacionales de las materias primas, así como su creciente diferencia frente a los precios de los productos de mayor valor agregado y alta tecnología, han colocado a la economía ecuatoriana en una situación de intercambio desigual sujeta a los vaivenes del mercado mundial. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2012).

“El Ecuador, con diversa suerte, ha transitado por modalidades de acumulación estrechamente vinculadas a la economía capitalista mundial, tal como sucedió con los otros países latinoamericanos. A pesar de los intentos realizados por industrializar la economía, sobre todo en la segunda mitad del siglo XX, el eje vertebrador de estos regímenes de acumulación giró permanentemente alrededor del extractivismo¹. Una y otra vez algún producto o muy pocos productos de exportación fueron el pilar de la economía

¹ “Entendemos por extractivismo aquella modalidad de acumulación que comenzó a fraguarse masivamente con la conquista y la colonización europea. Modalidad afianzada en el dominio de la Naturaleza y que se expresa en la explotación masiva de los recursos naturales destinados al mercado mundial, una de las mayores causas explicativas de nuestro subdesarrollo...” (Acosta, 2012), Pág. 17.



ecuatoriana. Y en ese proceso el Ecuador como el resto de sus vecinos, no encontró la senda del ansiado desarrollo” (Acosta, 2012).

El Ecuador se caracteriza por el extractivismo que implica aquellas actividades que remueven y explotan grandes volúmenes de recursos naturales, sobre todo los no renovables, que no son procesados (o que lo son limitadamente), sobre todo para la exportación. Éste no se limita a los minerales o al petróleo, hay también extractivismo agrario, forestal e incluso pesquero. Sus rasgos fundamentales son la gran escala de emprendimientos, la tendencia al monocultivo, la sobreespecialización productiva y, por ende, la tendencia a la reprimarización y la consolidación de enclaves de exportación. Actualmente, dado el enorme nivel de extracción, muchos recursos renovables, como el forestal o la fertilidad del suelo, pasan a ser no renovables, ya que el recurso se pierde porque la tasa de extracción es mucho más alta que la tasa ecológica de renovación del recurso.² A los ritmos actuales de extracción los problemas de los recursos naturales no renovables podrían afectar por igual a todos los recursos, renovables o no.

“Investigaciones pioneras realizadas a inicios de 1970, demostraron que un uso exagerado, y siempre creciente de los recursos naturales, más tarde o más temprano, chocaría con un límite ecológico. En efecto, la dotación de recursos como minerales o el suelo fértil, es limitada. Sin duda que esta advertencia hoy resulta obvia, pero cuando en 1972 se presentó el reporte “los límites del crecimiento”, generó una enorme polémica. Allí se echaba por tierra el sueño del crecimiento perpetuo que quedó en entredicho”. (Gudynas, 2010).

² Los recursos naturales se categorizan frecuentemente en recursos renovables y no renovables. Un recurso natural renovable presenta una tasa de crecimiento o renovación significativa en una escala económica relevante de tiempo. Una escala de tiempo económica es un intervalo de tiempo para la que la planeación y el manejo son significativas. Un recurso natural no renovable se entiende como aquel cuya utilización económica disminuye necesariamente las reservas. El ritmo de extracción es mucho mayor que el ritmo de producción geológica, de manera que para efectos prácticos, se considera la tasa de renovación nula (http://es.wikipedia.org/wiki/Econom%C3%ADa_de_recursos_naturales).



La sustentabilidad que se defendía en la década de 1970 sostenía que se debían consumir los recursos dentro de los umbrales bajos los cuales la Naturaleza podría reproducirlos, mientras que los desechos que origina, no podían superar las capacidades de amortiguación y regeneración de los ecosistemas. Sin embargo, a fines de los años 70 quedó en claro que el seguimiento de metas de conservación de la Naturaleza exigía **repensar** las estrategias de desarrollo; es decir, los fines de conservación de la biodiversidad no podían resolverse únicamente en el plano de la ecología, sino que era indispensable diseñar el desarrollo, de manera que las actividades humanas no desembocaran en una debacle ambiental. Lo que implica reformular las perspectivas convencionales en la economía, explorar prácticas económicas alternativas, y apostar a reformular el desarrollo bajo otros parámetros.

A lo largo de la década de 1970 y buena parte de la de 1980, el debate respecto a la posibilidad de un desarrollo entendido como un crecimiento ilimitado de las economías, fue presentado como una oposición entre la ecología y la economía. En 1987, esa controversia fue reformulada a través del informe Brundtland de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo, una iniciativa de las Naciones Unidas, en el cual se ofreció una nueva definición del desarrollo:

“Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, es decir, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias. El desarrollo sostenible implica límites, no límites absolutos, sino limitaciones que imponen a los recursos del medio ambiente el estado actual de la tecnología y de la organización social y la capacidad de la biosfera de absorber los efectos de las actividades humanas, pero tanto la tecnología como la organización social pueden ser ordenadas y mejoradas de manera que abran el camino a una nueva era de crecimiento económico.” (Comisión Mundial Medio Ambiente y Desarrollo, CMMAD, 1987).

En la actualidad, todas las posturas sobre el desarrollo (sustentable, humano, local, entre otras) buscan un equilibrio entre el uso de la



Naturaleza y la atención a las necesidades humanas, ninguna postula el regreso a la “edad de piedra” ni reniega de la tecnología y la ciencia, sino que las ponen en un nuevo contexto de globalización y crisis global (económica, alimentaria, energética, y medioambiental). La intención es tomar conciencia del Mal vivir y del Maldesarrollo³ y los efectos de éste a escala mundial que también se pueden percibir de mejor forma en las periferias sociales. (Tortosa, 2011). El fin último es el “buen vivir” (término ecuatoriano) incorporado en la Constitución del Ecuador en el 2008, concepto construido desde la periferia y marginalidad de lo que se considera occidentalmente como desarrollado.

El Buen Vivir o Sumak Kawsay, basado en la cosmovisión de los pueblos indígenas, es una oportunidad para construir una sociedad sustentada en un convivencia ciudadana en diversidad y armonía con la Naturaleza, a partir del reconocimiento de los diversos valores culturales existentes en el País y en el mundo; el buen vivir toma distancia de la concepción de bienestar occidental, pero no es excluyente a los procesos de modernización de las sociedades. Implica un accionar contra las monológicas del saber lineal propio del desarrollo neoliberal. Incorpora otros saberes y prácticas no consideradas en los procesos de desarrollo, como por ejemplo, los saberes del mundo indígena.

En el nivel de la ciudadanía, Tortosa (2011) propone cuatro reformas para alcanzar el buen vivir: 1. Autodefensa a nivel local referida a pequeñas organizaciones que buscan la satisfacción inmediata de las necesidades básicas; 2. Elaboración de mini-sistemas alternativos para crear espacios de relación humana y satisfacción básica de necesidades sin caer en la lógica de la acumulación capitalista; 3. Mini-sistemas alternativos que

3 El Maldesarrollo es el efecto estructural de las luchas de clases, lucha interpretada en una relación de los de arriba contra los de abajo; relación abordada como la lucha entre países centrales contra países periféricos y a su vez luchas internas de los países entre sus élites contra el resto de la población de una nación, que afecta directamente a las necesidades básicas de la humanidad, mayormente a los de abajo, como también a su ecosistema. Por tanto, el Maldesarrollo es abordado como un fenómeno mundial producto de la élite internacionalizada la cual ha constituido un mundo en función de sus intereses. (Paredes, 2013).



promocionen el buen vivir a escala local con énfasis en desarrollos locales a través de economías populares; y, 4. Creación de redes de los anteriores mini-sistemas con el fin de producir una densidad social capaz de alterar el estado del sistema (Tortosa, *ibídem*. Pág. 393).

“La metáfora es siempre la misma: se trata de ir añadiéndole poco a poco más y más grados de temperatura al agua hasta que rompa a hervir.” (Tortosa, *ibídem*. Pág. 393).

Repensar el desarrollo desde el Sur se convierte entonces, en una necesidad frente al fracaso de los proyectos desarrollistas. El Buen Vivir o Sustentabilidad Súper Fuerte (Gudynas, 2010)⁴, es una forma de vida que reconoce las relaciones estrechas y las dinámicas entre población, economía y ambiente, en territorios concretos, diversos, y plurales. Sostiene que el medio físico es valorado de muy diferentes maneras además de la económica, también existen valores culturales, ecológicos, religiosos y estéticos, que son tanto o más importantes. El medio físico tiene valores propios independientes de los humanos, lo que significa una perspectiva biocéntrica, constituye por tanto, un patrimonio natural, entendido como un acervo que se recibe de herencia de nuestros antecesores y que debe ser mantenido, legado a las generaciones futuras, y no necesariamente transable en el mercado; concepción que rompe con la idea de crecimiento económico como motor de desarrollo y pone el acento en la calidad de vida.

⁴ El desarrollo sustentable puede definirse desde tres corrientes: sustentabilidad débil; sustentabilidad fuerte; y, sustentabilidad súper fuerte. El desarrollo sostenible débil acepta modificar los procesos productivos actuales para reducir el impacto ambiental y considera que la conservación es necesaria para el crecimiento económico. Por ello apuesta a la reforma técnica (mejores y más eficientes usos de la energía, mitigación de la contaminación, etc.) y otorga un fuerte peso a los instrumentos económicos. Detrás de esta idea está la reciente proliferación de estudios sobre “valoración económica” de los recursos naturales, postulando el concepto de “Capital Natural”.

El desarrollo sostenible fuerte advierte que no toda la Naturaleza puede ser reducida a un Capital Natural, ni que todas las valoraciones son económicas. Por ejemplo, un árbol puede ser convertido en muebles (Capital Natural transformado en bienes), pero no es posible una reversión, en la cual el capital de origen humano pueda sencillamente transformarse en Capital Natural. Por más dinero que se disponga, los árboles no crecerán más rápido. Por lo tanto, se subraya la necesidad de asegurar la supervivencia de especies y la protección de ambientes críticos, más allá de su posible uso económico.

La sustentabilidad súper fuerte reconoce la valoración económica como la ecológica, pero defiende otras escalas de valor; acepta la mirada técnica pero como una entre varias y la complejidad de los sistemas (ambiental, económico, social, político y cultural) cuyas interacciones no siempre son predecibles (Gudynas, ibídem. Pág. 47).

En esta apuesta del Buen Vivir o sustentabilidad súper fuerte, la población es entendida como un sujeto activo del territorio, un sujeto activo en construir políticas y en asumir los riesgos y beneficios de su participación; por lo tanto, es más que un consumidor. Este aspecto, junto con el de la valoración múltiple y abordaje precautorio, hace que el Buen Vivir necesariamente sea democrático, con fluido y libre acceso a la información y participación sustantiva de los actores sociales en la toma de decisiones.



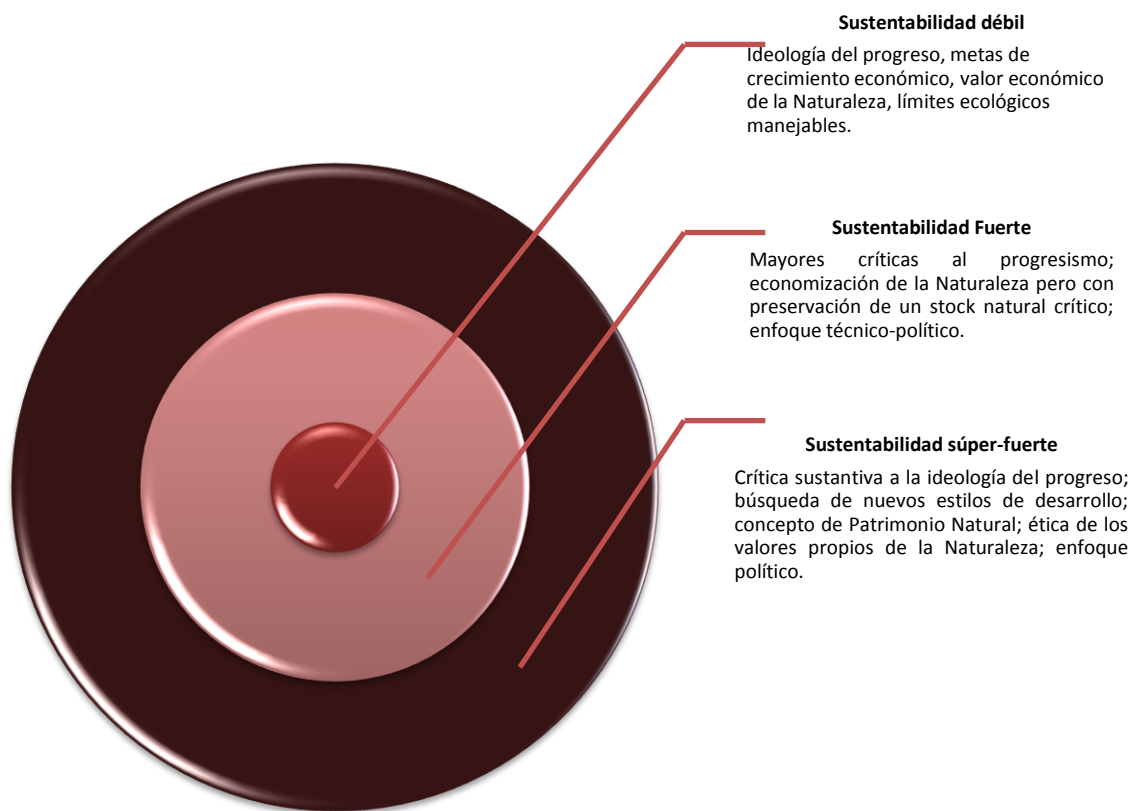
Los estilos de desarrollo que prevalecen en la actualidad son insustentables, con altos impactos ambientales y creciente ritmo de depredación de los

recursos naturales. Frente a ello, incluso las formas más moderadas de sustentabilidad son un avance (por ejemplo: sello verde, precios corregidos, etc.). La postura súper fuerte avanza hacia cambios y transformaciones más profundas, reconociendo los valores propios de la Naturaleza, permitiendo reconocerla como un sujeto de derechos, aspecto incorporado en la nueva Constitución del Ecuador (Asamblea Constituyente, 2008).

En el marco de la corriente de sustentabilidad súper-fuerte (elemento conceptual básico del Buen Vivir), se ofrece puntos de encuentro con la economía social y solidaria, precisamente:

“Defienden una valoración múltiple, reconocen la diversidad de las relaciones de mercado, y por lo tanto se rechaza que solo exista un mercado, insistiendo en su pluralidad de expresiones. Rechazan que las medidas de valoración se basen exclusivamente en la utilidad o expresen un precio, y por lo tanto otorga mucha importancia a otras dinámicas como la solidaridad, reciprocidad, etc.” (Asamblea Constituyente, *ibídem.* Pág. 49).

Ilustración No. 1: Tendencias del desarrollo sustentable y vinculaciones entre las corrientes súper fuerte, fuerte y débil



Fuente: Gudynas, Eduardo (2010): *Desarrollo sostenible: una guía básica de conceptos y tendencias hacia otra economía. Otra Economía, Revista Latinoamericana de economía social y solidaria, Volumen IV, No. 6, Primer semestre/2010. Página Web: www.riless.org/otraeconomia.*
Elaboración Propia.



Tabla No. 1: Tendencias claves en las corrientes de desarrollo sostenible

Elemento	Sustentabilidad débil	Sustentabilidad Fuerte	Sustentabilidad súper fuerte-Buen Vivir
Perspectiva	Antropocéntrica	Antropocéntrica	Biocéntrica
Desarrollo	Crecimiento material	Crecimiento material	Calidad de vida Calidad ambiental
Naturaleza	Capital natural	Capital natural	Patrimonio natural
Valoración	Instrumental	Instrumental Ecológica	Múltiple Intrínseca
Actores	Consumidores	Consumidor Ciudadano	Ciudadano Actor
Escenario	Mercado	Sociedad	Sociedad
Saber científico	Conocimiento privilegiado	Conocimiento privilegiado	Pluralidad de conocimientos
Otros saberes	Ignorados	Minimizados	Respetados Incorporados
Prácticas	Gestión técnica	Gestión técnica consultiva	Política ambiental
Justicia social	Improbable	Posible	Necesaria
Justicia ecológica	Imposible	Posible	Necesaria

Fuente: Gudynas, Eduardo (2010): *Desarrollo sostenible: una guía básica de conceptos y tendencias hacia otra economía*. Otra Economía, Revista Latinoamericana de economía social y solidaria, Volumen IV, No. 6, Primer semestre/2010. Página Web: www.riless.org/otraeconomia.

El Sistema Económico Social y Solidario

En la Constitución del Ecuador (2008), se da un giro biocéntrico, intentando colocar el desarrollo en un nuevo contexto, entendido como “buen vivir” y el reconocimiento de la Naturaleza como sujeto de derechos. Los derechos del buen vivir abren muchas posibilidades para otro tipo de desarrollo. En esa sección se incluyen normas sobre el agua y alimentación, orientadas a promover el acceso al agua y la soberanía alimentaria (Art. 12 y Art. 13); sobre el ambiente sano, reconociendo como de interés público la preservación y la conservación (Art. 14); sobre el trabajo como un derecho, un deber social y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía (Art. 33); sobre el desarrollo de actividades económicas, en forma individual o colectiva, conforme a los principios de solidaridad, responsabilidad social y ambiental (Art. 66, numeral 15).

En paralelo a esto, y con una alta jerarquía, se presentan los “derechos de la Naturaleza”. “De esta manera las cuestiones ambientales no quedan aisladas, y permiten una articulación con las estrategias de desarrollo bajo el régimen del buen vivir” (Gudynas, 2010). El texto constitucional da un paso más estableciendo un régimen de desarrollo como un conjunto



organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir (Art. 275); entre sus objetivos están los de:

“Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible⁵ basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable” (Art. 276, numeral 2).

“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” (Art. 276, numeral 6).

Se agrega que para la “consecución del buen vivir” es fundamental que el Estado impulse el desarrollo de las actividades económicas mediante un orden jurídico e instituciones políticas que las promuevan, fomenten y defiendan; promueva la ciencia y la tecnología así como los saberes ancestrales y las iniciativas comunitarias, asociativas, cooperativas y privadas; dirija, planifique y regule el proceso de desarrollo; entre otros (Art. 277). Asimismo, la población organizada o no le corresponde, participar en todas las fases y espacios de la gestión pública y la planificación; y, producir, intercambiar y consumir bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental (Art. 278).

En términos de Coraggio (2009), la economía se define como un “sistema complejo de instituciones, valores, prácticas que se da en una sociedad para movilizar, organizar, distribuir, generar recursos y capacidades que permitan realizar actividades de producción, distribución, circulación, financiamiento y consumo de bienes y servicios necesarios para la producción y reproducción de la vida humana en armonía con la

5 La Economía social implica que ésta se construye democráticamente por acciones reflexivas en una sociedad que conscientemente o inconscientemente vela por lazos comunitarios y sociales.

La Economía es solidaria porque afirma la corresponsabilidad de todos en el logro del sustento con dignidad de todos y cada uno de los individuos y comunidades que componen la sociedad. Sus miembros tienen derechos y obligaciones para con la sociedad (Coraggio J., 2009).



naturaleza, generándose en estos procesos, trabajo a las personas involucradas directa o indirectamente”.⁶

En particular, era necesario, revertir la creación de tres mercancías ficticias que había generado el desarrollo del mercado capitalista: el trabajo (separado de la humanidad del trabajador); la tierra (separada de la naturaleza); y, el dinero (privatizado lo que debía ser un bien público). Así la Constitución de la República del Ecuador, reinstitucionalizó la concepción misma de lo económico, al establecer que el Sistema Económico es Social y Solidario:

“...Que reconoce al ser humano como sujeto 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” (Art. 283), todo ello en el marco de un régimen de desarrollo que favorece el impulso de los mercados nacionales y la producción interna (desarrollo endógeno).

Singer (2004), concibe la economía solidaria como aquella que estimula la “solidaridad entre los miembros a través de la práctica de la autogestión” y donde se practica la solidaridad hacia la población trabajadora, en especial a los más desfavorecidos. Laville y Gaiger (2009) afirman que la solidaridad determina una prioridad sobre el interés individual y la ganancia material y que se expresa mediante la socialización de los recursos productivos y la incorporación de criterios igualitarios. Para Coraggio (2009), la solidaridad debe ser amplia e inclusiva a todos. La economía social y solidaria no excluye al mercado, sino que lo regula y lo democratiza, superando un Estado centralista.

6 Esta visión no se circunscribe en el comportamiento del homo economicus (individuos egocéntricos motivados por maximizar su propio interés material y dispuestos a competir entre sí para ello) pues sus fundamentos psicológicos tienen un enfoque holista, donde la noción de reproducción ampliada de la vida es más importante que la del equilibrio de los factores puramente económicos. Presupone que la ética de la reproducción de la vida debe imponerse frente a la ética del mercado y la acumulación, como objetivo en sí mismo, es decir, se pretende recuperar los principios de integración social de los procesos económicos (MIES, Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2011-2013). Pág. 21.



El Sistema Económico Social y Solidario, es entonces, el conjunto de instituciones sociales que cristaliza valores, normas y prácticas con predominio de la solidaridad en las formas de organización económica: pública-estatal, empresarial-privada, popular y solidaria y, sus formas mixtas; para resolver con equidad, eficiencia social, igualdad en la diversidad y justicia la producción y ampliación de las bases materiales requeridas para la reproducción ampliada de la vida de todos, con libertad de opción e incluyendo las generaciones futuras y la naturaleza, en y desde el territorio nacional (MIES, Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2011-2013). Pág. 23.

El sistema económico se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la Ley e incluirá los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios”. (Art. 283).

Según Acosta (2012), la definición del Sistema Económico en la Constitución engloba a todas las formas de organización económica existentes y a las que se podrían construir en el futuro:

“Las diversas formas de hacer economía deben concluir, luego de un complejo proceso de transiciones plurales, en un todo. Esto, no obstante, no desconoce, la actual realidad de una economía mixta” (Acosta, Breve Historia Económica del Ecuador, 2012). Pág. 341.

Esta división en subsistemas económicos, inspiró la aprobación del Código de la Producción; la Ley de Economía Popular y Solidaria y la Ley de Empresas Públicas. Sin embargo, no se trata de un manejo económico segmentado, que atiende por un lado la economía empresarial, por otro la estatal y en último lugar la popular⁷.

⁷ La Ley de Economía Social y Solidaria, muestra una estructura institucional muy confusa y compleja, ésta no será una herramienta de transformación válida en tanto el Gobierno no asuma con decisión la concepción innovadora y revolucionaria del concepto constitucional (Acosta, Breve Historia Económica del Ecuador, 2012). Pág. 341.



“Sin una superación clara del divorcio entre lo económico y lo social; entre lo productivo y lo solidario, se consolida en la práctica el modelo económico empresarial que se impuso en los años liberales. Según Acosta (2009), con el Código de la Producción se priorizó y consolidó el modelo empresarial de desarrollo, impulsado en décadas anteriores” (Acosta, Breve Historia Económica del Ecuador, 2012). Pág. 341.

La articulación entre la economía pública, privada y popular en el marco del Sistema Económico Ecuatoriano

Cabe recordar que luego de superada una fase plagada por los rezagos coloniales⁸:

“...durante la cual la Sierra centro-norte nucleada alrededor de Quito, se sustentó en el régimen hacendario y aglutinó la mayoría de la población; la Costa, influenciada por Guayaquil, encontró su eje en el latifundio de plantación vinculado al comercio exterior con una reducción de la pequeña propiedad agrícola; mientras que la tercera región, la Sierra sur, cuyo centro es Cuenca, presentó un predominio de la pequeña propiedad agrícola y la artesanía...” (Acosta, Breve Historia Económica del Ecuador, 2012), Pág. 38.

El Ecuador entró con fuerza en una modalidad primario-exportadora, básicamente extractivista. Posteriormente intentó avanzar con una modalidad de industrialización por la vía de la sustitución de importaciones, sin abandonar las fundamentales actividades extractivistas; hasta llegar, al finalizar el siglo XX, a lo que se define como la “larga noche neoliberal”, caracterizada por la consolidación del mercado en el manejo de la economía; fomento de la producción primaria con ventajas naturales dirigida, sin añadirle valor agregado, al exterior; estrategia de exportación primaria que agudizó las tendencias excluyentes y concentradoras; marcada reconcentración del ingreso y la riqueza, en especial al concluir la bonanza petrolera; deterioro cualitativo de las actividades e inversiones sociales; alta inflación (que alcanzó cerca del 97% en el año 2000

⁸ El racismo, extractivismo impuesto desde la conquista, se constituye como una matriz de organización socioeconómica de los nacientes Estados, debilidad económica; anarquía; despotismo; dependencia de acumulación primario-exportadora o de crecimiento hacia afuera (Acosta, Breve Historia Económica del Ecuador, 2012), Pág. 27-41.



exacerbada por la propia dolarización); crecimiento de la economía inestable y débil; empeoramiento de las condiciones de vida de la población; paternalismo, rentismo, corrupción y autoritarismo (Acosta, Breve Historia Económica del Ecuador, 2012).

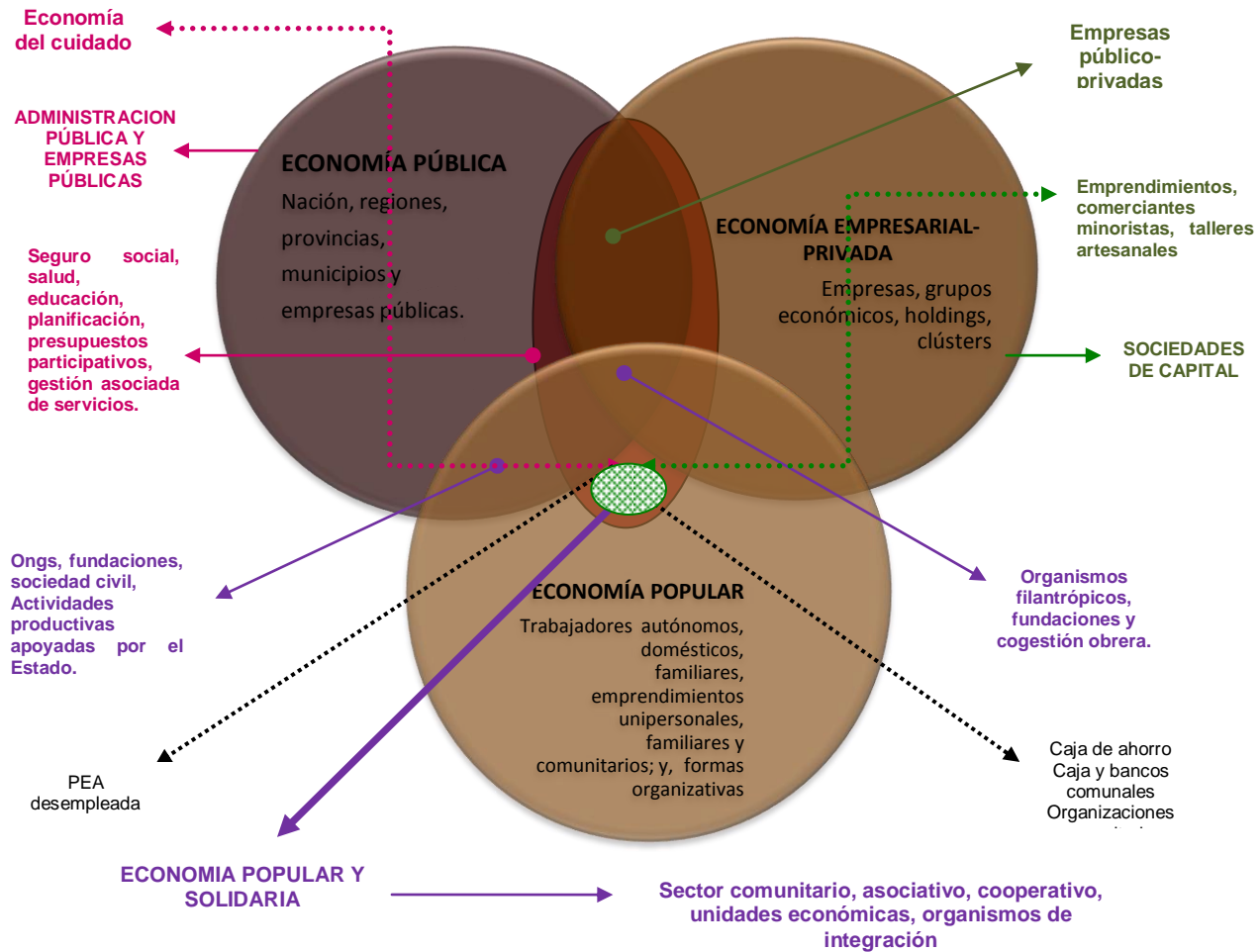
“La creciente incapacidad del modelo neoliberal para resolver la cuestión económica, provocó la profundización de la crisis de reproducción de la vida, generando así una pérdida de legitimidad del sistema de mercado global”. (MIES, Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2011-2013).

La nueva Constitución del Ecuador marca las orientaciones esenciales para la concepción del nuevo régimen de desarrollo (frente a las contradicciones propias de la acumulación capitalista) cuyo objetivo es alcanzar el Buen Vivir, que permite comprender al nuevo Sistema Económico Social y Solidario como un componente del régimen de desarrollo, cuya dinámica está basada en la interrelación entre la Economía Empresarial-Privada, la Economía Pública-Estatal y la Economía Popular y Solidaria.

El siguiente gráfico ilustra los diversos sectores que conforman el sistema económico, social y solidario, y los sectores mixtos resultantes de las interacciones de éstos, en función de las formas de organización y el fin de las actividades⁹:

⁹ Las formas de organización del nuevo sistema económico ecuatoriano consideradas en la Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria (MIES, Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2011-2013), son entonces: La Economía Pública-Estatal; La Economía Pública-Estatal Solidaria; La Economía Empresarial Privada; La Economía Empresarial-Privada Solidaria; La Economía Popular; La Economía Popular y Solidaria; y, La Economía Mixta (MIES, Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2011-2013).

Ilustración No. 2: Sistema Económico Social y Solidario Ecuatoriano



Fuente 1: Coraggio, José Luis (1998). *El trabajo desde la perspectiva de la Economía Popular, en Economía Popular Urbana: Una nueva perspectiva para el desarrollo local. Programa de Desarrollo Local, Cartilla 1. ICO. Universidad Nacional Sarmiento.*

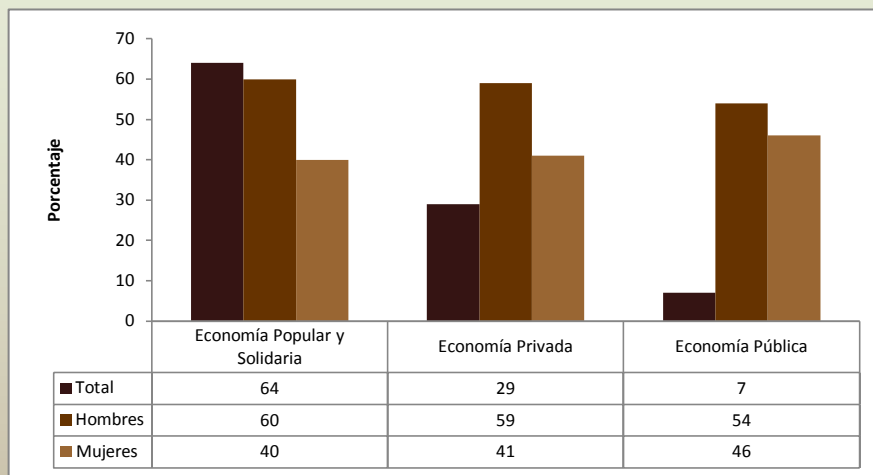
Fuente 2: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, Quito, 2013.

Recuadro No. 1 Aporte de las diferentes formas de organización del Sistema Económico en el empleo nacional

En el 2009 se generaron cerca de 6.500.000 empleos a nivel nacional. La Economía Popular y Solidaria generó el 64% del total nacional; mientras que la Economía Empresarial-Privada aportó con el 29% y la Economía Pública con el 7%. El empleo se distribuye más equitativamente en el área urbana y rural a través de la Economía Popular.

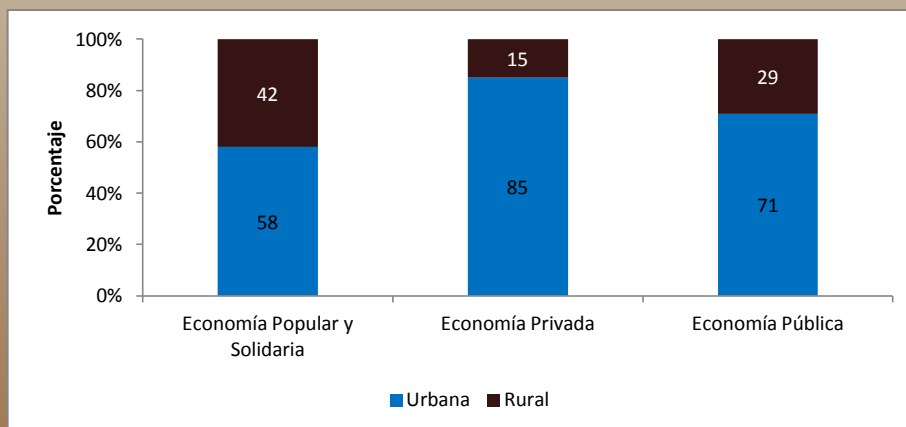
Gráfico

Ecuador: Empleo nacional generado en las diferentes formas de organización del Sistema Económico, por género, 2009 (En porcentajes)



Fuente: MIES (201-2013). Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria. Elaboración propia.

Ecuador: Empleo nacional generado en las diferentes formas de organización del Sistema Económico, por área de residencia, 2009 (En porcentajes)



Fuente: MIES (201-2013). Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria. Elaboración propia.

En la Zona de Planificación 6 (Azuay, Cañar y Morona Santiago) la crianza de animales mayores y menores (19,3%), comercio al por mayor y menor (16,1%), cultivo de cereales (15,5%), construcción (8,1%) y fabricación de prendas de vestir (4%) son las que generan mayor empleo en la economía popular. El aporte de las actividades agroproductivas en la Zona es, al igual que a nivel nacional, bastante alto en la generación de empleo: 38,1% (casi cuatro de cada diez personas) (MIES, Ministerio de Inclusión Económica y Social, 2011-2013).

Objetivos de la política económica y comercial en el marco del nuevo sistema económico social y solidario

Según la Constitución (2008), la política económica y comercial en este nuevo marco económico plantea los siguientes objetivos:

Ilustración No. 3: Objetivos de la Política Económica en el marco del nuevo sistema económico ecuatoriano



Fuente: Asamblea Constituyente: Constitución del Ecuador, 2008. Capítulo Cuarto. Artículo 284. Elaboración propia.

Ilustración No. 4: Objetivos de la Política Comercial en el marco del nuevo sistema económico ecuatoriano



Fuente: Asamblea Constituyente: Constitución del Ecuador, 2008. Capítulo Cuarto. Artículo 304. Elaboración propia.

La senda hacia la transformación de la matriz productiva ecuatoriana: Tendencias económicas y nuevos retos

La Constitución del 2008, plantea una transformación profunda del régimen de desarrollo, en las normativas y prácticas que consoliden un sistema económico social y solidario y las formas de organización económica, ya mencionadas, en un nuevo marco de instituciones económicas que garanticen el Buen Vivir.

Desde el año 2007, el Ecuador comenzó a transitar por una senda post-neoliberal, que consolidaría una nueva forma de extractivismo¹⁰, en la que

¹⁰ “El extractivismo ha sido una constante en la vida económica, social y política de muchos países del Sur global. Así, con diversos grados de intensidad, todos los países de América Latina están atravesados por estas prácticas. Esta dependencia de las metrópolis, a través de la extracción y exportación de materias primas o de manufacturas basadas en recursos naturales sin mayor complejidad tecnológica, se mantiene prácticamente inalterada hasta la actualidad. Algunos países, ya en el siglo XXI, apenas han cambiado

destaca el retorno del Estado en el manejo económico. Según Acosta (2012), se mantiene sin embargo, la modalidad de acumulación de la República: del extractivismo tradicional se camina hacia un neoextractivismo, liderado por el Presidente Rafael Correa.

Durante el actual Gobierno de Correa, la economía ecuatoriana según el Banco Central del Ecuador, creció en un 6,5% en el 2011; en el 2007 fue del 2%; en el 2008 alcanzó el 7,2% y en el 2009 fue del 0,4%. El crecimiento al 2011, se debió principalmente a una gran inyección de recursos del sector público que incidieron en el comercio y la construcción; con un aumento del 6,34% y 20,99%, respectivamente, en relación al 2010. La obra pública creció en un 18,44% destacándose la construcción de plantas hidroeléctricas. Mientras que otros sectores, como el agrícola, en donde se genera una mayor cantidad de puestos de trabajo, tuvieron un crecimiento del 5,95% (Acosta, *ibídem*). Pág.331.

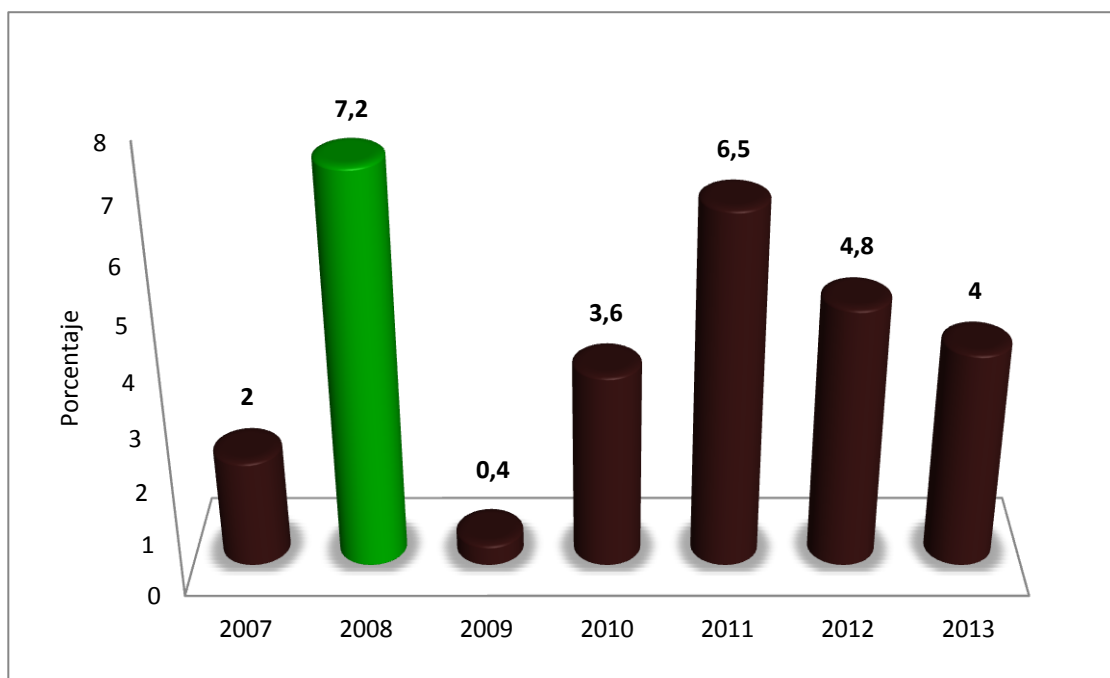


Para el 2012, el crecimiento del PIB se situó en el 4,8% y se prevé que en el 2013 se situó en el 4%. En estos últimos años el Gobierno impulsó el crecimiento económico con un fuerte gasto público, financiado con divisas resultantes de renegociaciones de la deuda externa y contratos petroleros, frente a una desaceleración de la inversión extranjera que registró en el primer semestre del 2012, 94.000 millones de dólares, de los cuales el Ecuador recibió apenas 265 millones (Informe21.com, 2012). El crecimiento económico se debe a las exportaciones de petróleo con una producción de 504.000 barriles por día,

*unos cuantos elementos relevantes del extractivismo tradicional, al lograr una mayor intervención y participación del Estado en estas actividades. Por lo tanto, más allá de algunas diferenciaciones más o menos importantes, la modalidad de acumulación extractivista parece estar en la médula de la propuesta productiva tanto de los gobiernos neoliberales como de los gobiernos progresistas" (Acosta, *ibídem*), Pág. 26.*

de los cuales exporta el 70% generando más de 11.000 millones de dólares de enero a noviembre de 2012.

Ilustración No. 5: Ecuador, Crecimiento económico en el período 2007 al 2013* (Porcentaje del PIB)



Fuente 1: Acosta, Alberto (2012). *Breve Historia Económica del Ecuador*. Corporación Editora Nacional, Tercera Edición, Quito, 2012.

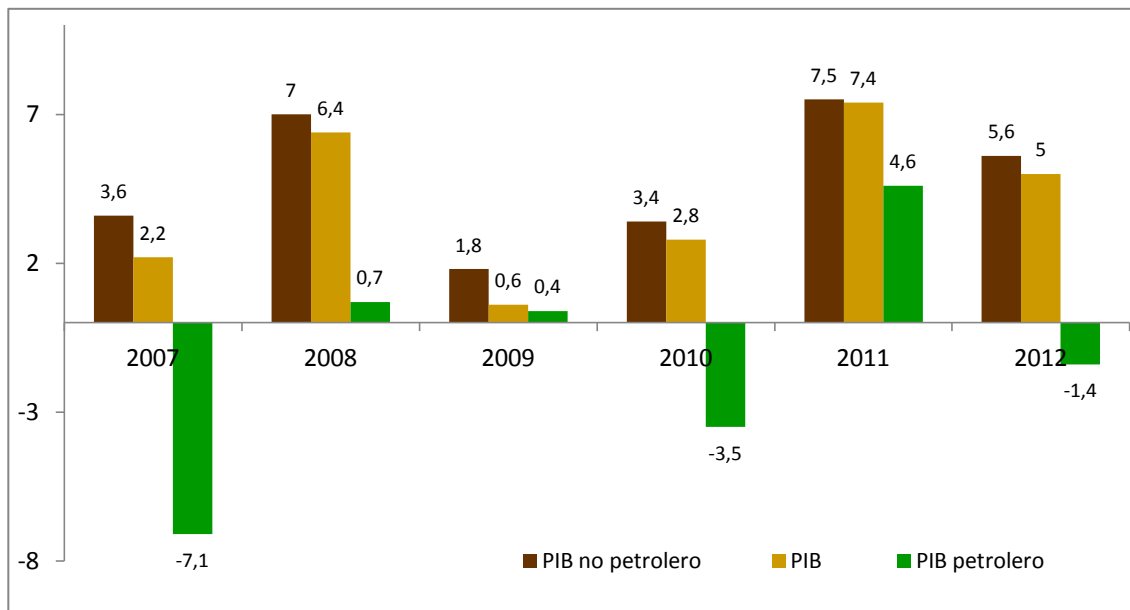
Fuente 2: Banco Central del Ecuador. *Estadísticas económicas del Ecuador*. Años 007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013.

Elaboración propia.

*Dato provisional.

Según datos del Banco Central del Ecuador, el crecimiento se sustentó en el mejor desempeño de las industrias que conforman el sector no petrolero (SENPLADES, 2013). La participación del comercio y otros servicios en el PIB (27%) dio cuenta del elevando nivel de intermediación en la economía. De acuerdo a las cifras del Censo Económico (2010), EL 54% de los establecimientos económicos tuvieron como principal actividad el “comercio”.

Ilustración No. 6: Ecuador, Variación anual del PIB petrolero y no petrolero, 2007-2012 (Porcentaje del PIB)



Fuente: Banco Central del Ecuador (2007-2013).
Elaboración propia.

Por otra parte, la estructura productiva del PIB por sectores, permite observar que se sigue apostando por los productos primarios. La agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca presentan una mayor participación en el PIB, pero gran parte de esta producción no está direccionada al mercado interno. La industria manufacturera, experimentó al 2011, un crecimiento acompañado de medidas proteccionistas, mientras que la dinámica del comercio al por mayor y menor es fruto del aumento de las importaciones.

La estructura de las exportaciones está dominada por la venta externa de petróleo que para el 2011 significaron el 57,8% del total de exportación del País. Las exportaciones no petroleras son en su mayoría de productos primarios sin apenas valor agregado. El banano es el mayor producto exportado no petrolero (10% del total); situación que no se ha modificado en el 2013:

“...Es mucho mejor que el crecimiento de la economía en general se sostenga más en el sector no petrolero, pues el petróleo depende de precios internacionales y sucesos externos, y, además el crudo es un recurso no renovable...” (El Comercio, 2013)

Sin embargo, el fortalecimiento de la producción no petrolero (banano, cacao, café, flores, mango, camarón, palma africana, maderas, etc.) depende de una serie de factores, no sólo de las condiciones de los mercados, entre éstos: reducción de costos de producción, incremento de la productividad, simplificación de trámites, incremento del consumo interno y mejora de la competitividad, en el marco de políticas agresivas de presencia en los mercados tradicionales y no tradicionales.

Tabla No. 2: Participación de los sectores en el PIB nacional en el período 2007-2012 (Porcentaje en relación al PIB)

Sectores económicos	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	5,90	5,70	6,10	5,9	9,80	9,80
Explotación de minas y canteras	16,60	18,40	12,00	15	13,30	12,70
Industrias manufactureras (excluye refinación del petróleo)	9,00	9,20	9,20	9,3	14,00	14,50
Suministro de electricidad y agua	1,30	1,20	1,10	0,8	0,90	0,90
Construcción y obras públicas	9,10	9,90	10,60	10,3	10,20	10,20
Comercio al por mayor y menor	11,70	11,70	11,40	11,8	14,90	15,00
Transporte y almacenamiento	6,80	6,10	6,60	6,2	7,30	7,30
Intermediación financiera	2,50	2,40	2,60	2,8	2,60	2,50
Otros servicios	26,90	25,50	28,20	27,7	16,20	16,20
Servicios de intermediación financiera	-2,50	-2,40	-2,70	-2,8	-3,40	-3,30
Administración pública y defensa	5,30	5,10	5,80	5,4	4,80	4,80
Hogares privados con servicio doméstico	0,10	0,10	0,10	0,1	0,10	0,10
Otros elementos del PIB	4,00	4,00	6,00	5,4	9,20	9,20
PIB	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Banco Central del Ecuador. Estadísticas Económicas 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012.
Elaboración propia.

Desde la perspectiva económica-productiva, en el campo, en donde las relaciones de subordinación e intercambio desigual entre campesinos y grandes propietarios, ha sido una constante histórica, la situación aun mantiene sus características de gran inequidad en términos de acceso a recursos básicos como la tierra y el agua.

El primer producto de exportación nacional es el petróleo crudo, cuyo volumen de exportación se incrementó del 2012 al 2013, a pesar de que el



precio del barril decayó de 100,14 dólares promedio entre enero y septiembre de 2012 a 98,19 dólares, en igual período, bajando a menos de 90 dólares en noviembre de 2013. El segundo producto de exportación es el banano. La exportación de este producto se incrementó entre el 2012 y 2013 a pesar de los problemas en la producción y exportación¹¹.

El tercer producto de exportación es el camarón, cuyo nivel de exportación se incrementó notablemente, por el desarrollo de una serie de formas de exportación del producto, que incrementa su valor agregado y que lo hace cada vez más atractivo a los consumidores. Otro rubro importante es la exportación de flores naturales, que se incrementó entre el 2012 y 2013, lo que significó un impulso económico importante a las zonas agrícolas donde se cultiva flores y un afianzamiento de la posición nacional en el mercado mundial, siendo un destino importante Rusia.

Mientras que las exportaciones de productos industrializados muestran una dinámica diferente a la de productos primarios. La caída más importante se da en la exportación de productos derivados del petróleo¹², al igual que las exportaciones de manufacturas de metales, químicos y fármacos.

A pesar del incremento de ventas, las únicas fuentes seguras de divisas que alimentan al sector externo y que constituyen la base de la dolarización, son las provenientes de las exportaciones y si éstas dependen de un solo producto, cuyo precio es determinado en el mercado internacional, y eventualmente disminuyen en valor, la brecha con las importaciones, de fuerte tendencia a elevarse, pueden crecer de forma significativa.

11 Las pérdidas de producción por efectos de la variación climática y la enfermedad de Sigatoka negra llegan a un 35%. Esta problemática tiene que ver también con la pérdida de competitividad del banano ecuatoriano, especialmente en el mercado de la Unión Europea. En el 2013 la caja fue de 0,20 centavos más cara que la ofertada por los países de la región, que tienen preferencias arancelarias generadas con los Tratados de Libre Comercio. También se dejó de exportar a Irán, Siria y otros países del Medio Oriente como consecuencia de los conflictos bélicos que viven esos países.

12 Debido a que la refinería de Esmeraldas entró en una fase de mantenimiento por áreas de producción y eso resta producción y exportación.

El petróleo sigue siendo la fuente primordial de las divisas y si el precio sufre una alteración fuerte a la baja, pueden afectar los ingresos del País y por ende la capacidad de gasto del Estado en el 2014, generando una cadena de problemas, como ajustes en los rubros tales como los subsidios a los combustibles y otra clase de ayudas sociales; o afectar a la inversión pública que, frente a la casi inexistente inversión privada, es la que mueve la economía del País.

“...Se reitera que hay que ahorrar las escasas divisas de que dispone el País y encontrar nuevas fuentes de conseguirlas, siendo una de ellas y quizás la más prometedora la de la minería, porque si no se cuenta con recursos financieros suficientes para avanzar en la idea del **cambio de la matriz productiva**, en términos de mejorar la estructura de las exportaciones y la competitividad general de la economía, más pronto que tarde el País se verá envuelto en una crisis grave no controlable por éste o el siguiente gobierno...” (Luna Osorio, 2013).



Tabla No. 3: Ecuador, exportaciones por producto 2012 y 2013 (miles de dólares)

Productos de exportación	2012	2013
Exportaciones primarias	18.376.856	19.575.424
Petróleo crudo	12.711.229	13.144.940
Banano	2.078.402	2.331.237
Camarón	1.278.399	1.630.212
Flores naturales	713.502	976.579
Otras exportaciones primarias	1.595.324	1.492.456
Exportaciones Industriales	5.387.906	4.789.207
Derivados de petróleo	1.080.729	606.501
Otros productos del mar	1.147.090	1.554.054
Químicos y Fármacos	254.139	174.833
Manufacturas metálicas	896.515	602.800
Otras exportaciones industriales	2.009.433	1.851.019
Total de exportaciones	23.764.762	24.364.631

Fuente: Banco Central del Ecuador. Estadísticas Económicas 2012 y 2013.
Elaboración propia.

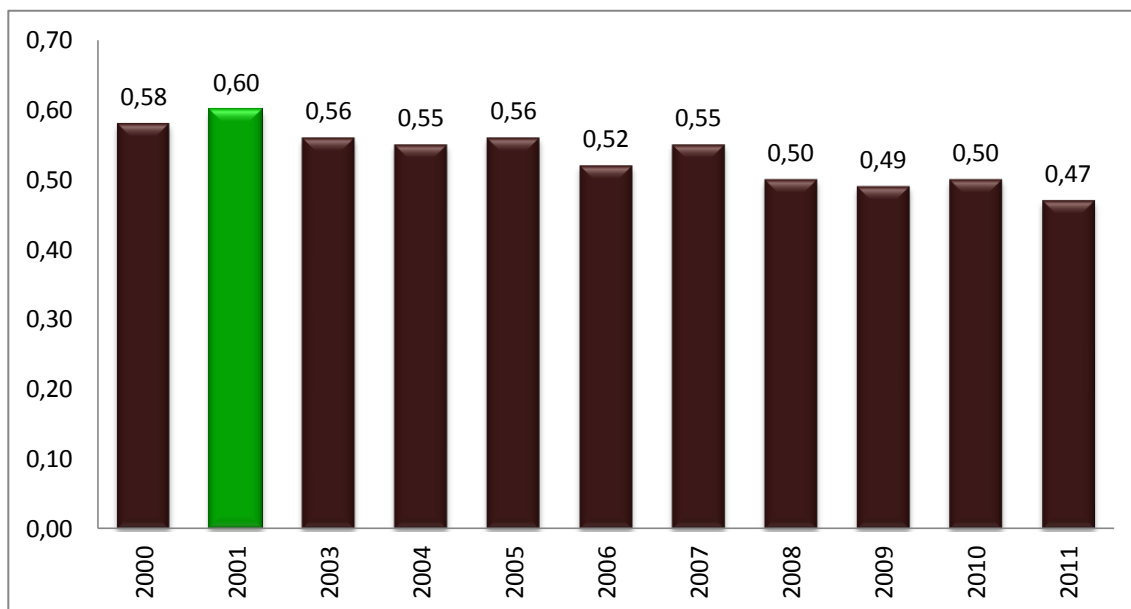
Por otro lado, en el 2011, en relación al 2007, la Población en Edad de Trabajar (PET) creció en un 9,7%, pero la Población Económicamente Activa (PEA) sólo creció en un 3,7%; el 77% del incremento se dio en personas que se excluyeron de la economía, sea porque estudian, porque emigran o porque ya no buscan trabajo. Es decir, la Población en Edad de Trabajar creció más rápido que la PEA, es decir solo una fracción (33%) entró a formar parte de la PEA, es decir a trabajar o buscar un trabajo.

En este lapso también mejoró el poder adquisitivo de los salarios; se redujo la brecha del ingreso en relación a la canasta básica a pasar del 31% en el 2006 al 12% en el 2011. Evolución que se dio no por el incremento de la productividad sino mas bien por el consumo alentado por la inversión y el gasto públicos, a lo que se añadió las remesas de la emigración. Entre el 2007 y 2011, la pobreza disminuyó del 36,7% al 28,4%, es decir 8,3 puntos porcentuales; mientras que la pobreza urbana se redujo en 6,6 puntos y la rural en 10,1 puntos. Sin embargo, la concentración de la riqueza no disminuyó al ritmo esperado, manteniéndose elevado. La reducción de la inequidad medida por el índice de Gini¹³, fue del 0,55 en el año 2007 y del

¹³ El coeficiente de Gini es una medida de la desigualdad ideada por el estadístico italiano Corrado Gini. Es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta

0,47 en el 2011, lo que indica una mejoría de 8 puntos, mientras que entre el 2001 al 2006 (años neoliberales) se redujo de 0,6 a 0,52, también 8 puntos (Acosta, Breve Historia Económica del Ecuador, 2012). Pág. 338.

Ilustración No. 7: Ecuador, Coeficiente de Gini, 2000-2011



Fuente: INEC, 2000-2011.

Elaboración propia.

* En el 2006, no se calculó el Índice de Gini.

Más aún, en el campo, en donde las relaciones de subordinación e intercambio desigual entre campesinos y grandes propietarios han sido una constante histórica, la situación mantiene sus características de gran inequidad en términos de acceso a los recursos básicos como la tierra y el agua. En Ecuador, 616 familias controlan 3.5 millones de hectáreas; 712.000 familias tienen una superficie de 2,4 millones de hectáreas. Apenas una de cada mil unidades productivas en el campo es mayor a 640 hectáreas, pero concentra el 13% de la tierra en producción; mientras que

igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno). El índice de Gini está expresado en porcentaje y es igual al coeficiente de Gini multiplicado por 100. También puede utilizarse para medir la desigualdad en la riqueza; en las ventas; etc. Se utiliza la fórmula de Brown ($G = \text{Coeficiente de Gini}$; X : proporción acumulada de la variable población; Y : proporción acumulada de la variable ingresos).

$$G = \left| 1 - \sum_{k=1}^{n-1} (X_{k+1} - X_k)(Y_{k+1} + Y_k) \right|$$



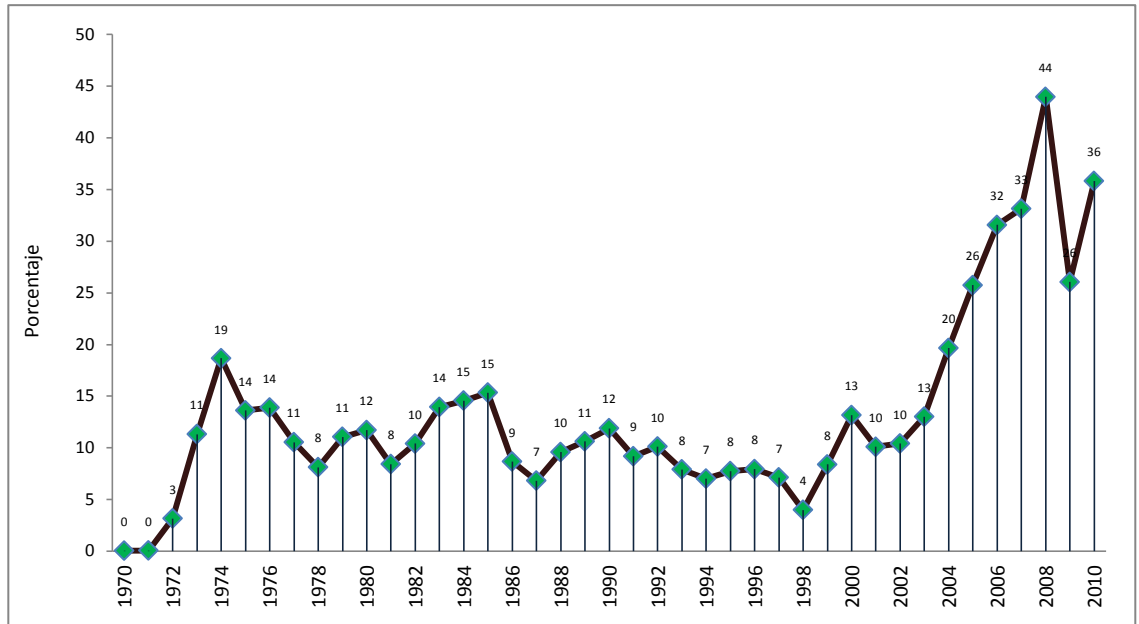
el 70% de las unidades productivas acceden al 6% del total de la tierra en producción, con superficies inferiores a 5 hectáreas.

Respecto al acceso al agua, los datos del Censo Agropecuario (2000), arrojan que la población campesina, sobre todo la indígena, con sistemas comunales de riego, representan el 86% de los usuarios. Sin embargo, este grupo apenas tiene el 22% de la superficie regada y accede apenas al 13% del caudal. Los grandes consumidores que no representan el 1% de unidades productivas, concentran el 67% del caudal de agua para riego.

La economía ecuatoriana mantiene una elevada dependencia del petróleo, y las políticas no visualizan una estrategia clara enfocada a construir una economía post-petrolera, menos aun post-extractivista; por el contrario, se promociona activamente la megaminería, que impone una modalidad de acumulación extractivista “pasadista” (Acosta, Breve Historia Económica del Ecuador, 2012).

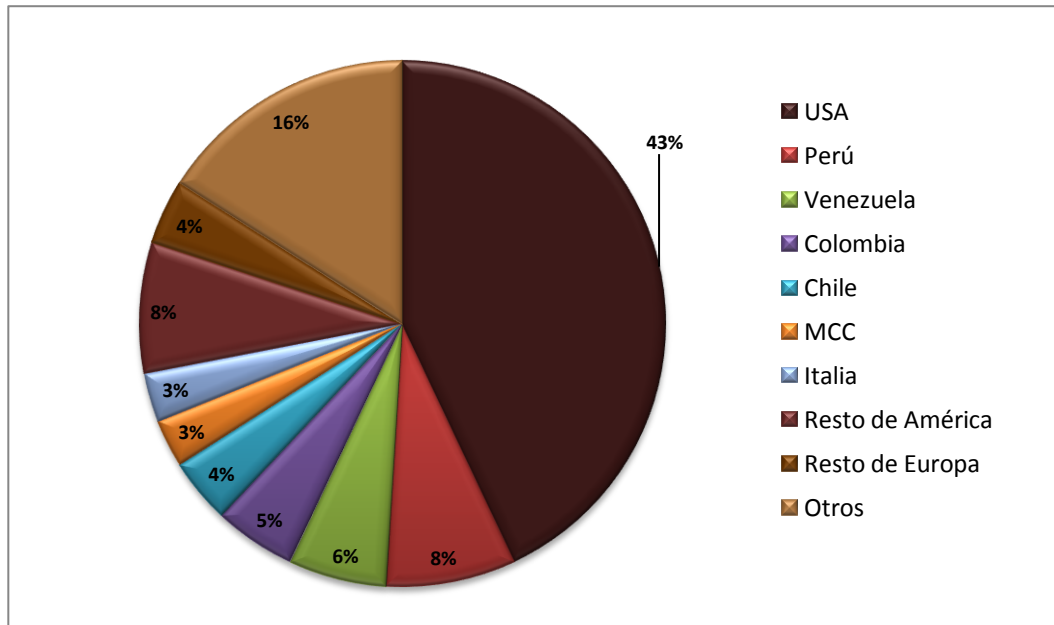
Además de que el Ecuador efectivamente tiene concentrada su composición del PIB en el petróleo, el destino de sus exportaciones no se encuentra diversificada lo que aumenta el riesgo de dependencia con una determinada nación. Así, el 43% de las exportaciones se encuentran dirigidas a saciar la demanda de los Estados Unidos. El resto de países tiene una representación de menos del 10%.

Ilustración No. 8: Ecuador, dependencia petrolera (Relación Petróleo/PIB)



Fuente: INEC, 2000-2011.
Elaboración propia.

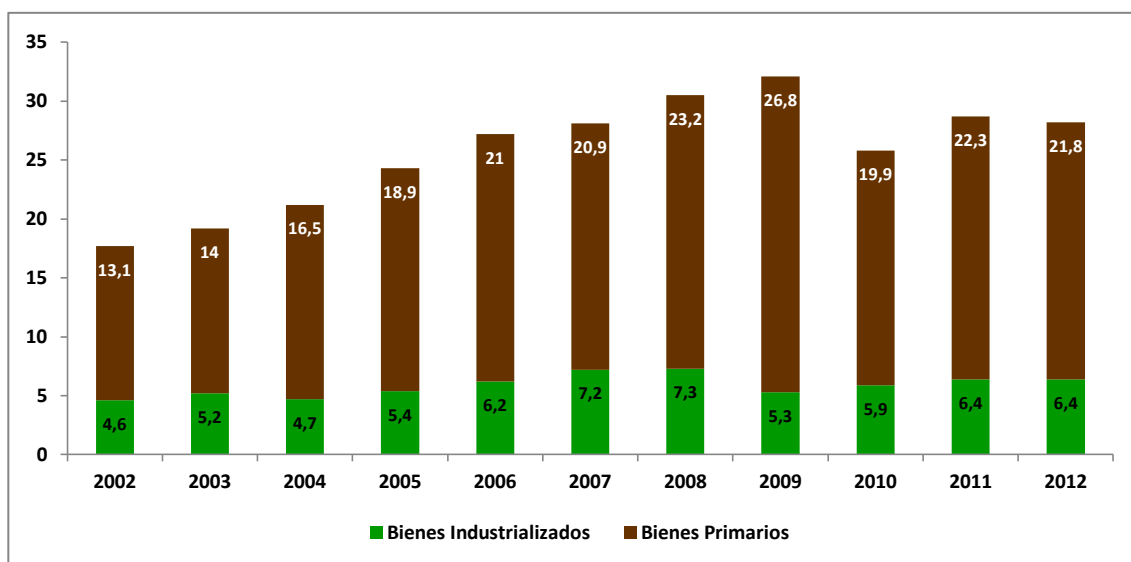
Ilustración No. 9: Ecuador, Exportaciones ecuatorianas de petróleo por destino, 2011



Fuente: Ecuador Petrolero, recuperado de: <http://www.miradoreconomico.com/2012/02/ecuador-petrolero/>
Fuente: Banco Central del Ecuador, 2011.

En este contexto, la transformación de la matriz productiva¹⁴ es una prioridad del País. La economía ecuatoriana, como se vio en párrafos anteriores, se caracteriza por la producción de bienes primarios para el mercado internacional, con poca o nula tecnificación y con altos niveles de concentración de las ganancias.

Ilustración No. 10: Ecuador, Exportaciones por tipo de bien, 2002-2012 (Porcentaje del PIB)



Fuente: Banco Central del Ecuador (2002-2012).

Fuente 2: Senplades (2013). Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.

Estas características son las que han determinado el patrón de especialización primario - exportador, que el País no ha podido superar durante toda su época republicana y que ha contribuido a incrementar su vulnerabilidad frente a las variaciones de los precios de materias primas en el mercado internacional. El Ecuador se encuentra en una situación de intercambio sumamente desigual por el creciente diferencial entre los

¹⁴ La transformación de la matriz productiva supone un cambio en la forma en cómo la sociedad se organiza para producir determinados bienes y servicios, lo que no se limita únicamente a los procesos estrictamente técnicos o económicos, sino que también tiene que ver con todo el conjunto de interacciones entre los distintos actores sociales que utilizan los recursos que tienen a su disposición para llevar adelante las actividades productivas. A ese conjunto, que incluye los productos, los procesos productivos y las relaciones sociales resultantes de esos procesos, se denomina matriz productiva (SENPLADES, 2012).



precios de las materias primas y el de los productos con mayor valor agregado y alta tecnología. Esto obliga al País a profundizar la explotación de sus recursos naturales únicamente para tratar de mantener sus ingresos y sus patrones de consumo.

La transformación de la matriz productiva del Ecuador significa superar el actual modelo de generación de riquezas: concentrador, excluyente y basado en recursos naturales, por un modelo democrático, incluyente y fundamentado en el conocimiento y las capacidades de la población. Implica el paso de un patrón de especialización primario exportador y extractivista a uno que privilegie la producción diversificada, ecoeficiente y con mayor valor agregado, así como los servicios basados en la economía del conocimiento y la biodiversidad. Los ejes para la transformación de la matriz productiva son:

- 1. Diversificación productiva basada en el desarrollo de industrias estratégicas-refinería, astillero, petroquímica, metalurgia y siderúrgica y en el establecimiento de nuevas actividades productivas-maricultura, biocombustibles, productos forestales de madera que amplíen la oferta de productos ecuatorianos y reduzcan la dependencia del País.**
 - 2. Agregación de valor en la producción existente mediante la incorporación de tecnología y conocimiento en los actuales procesos productivos de biotecnología (bioquímica y biomedicina), servicios ambientales y energías renovables.**
 - 3. Sustitución de importaciones con bienes y servicios que produzca el País, llegando a ser capaces de sustituir en el corto plazo: industria farmacéutica, tecnología (software, hardware, servicios informáticos) y metalmecánica.**
 - 4. Fomento de las exportaciones de productos nuevos, provenientes de actores nuevos, particularmente de la economía popular y solidaria, o que incluyan mayor valor agregado (alimentos frescos y procesados, confecciones y calzado, turismo). Con el fomento de las exportaciones se pretende además diversificar y ampliar los destinos de nuestros productos. (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Senplades, 2013).**
-

Los sectores priorizados para el proceso de cambio de la matriz productiva del Ecuador son aquellos que articulan la política pública y la materialización de la transformación.

Tabla No. 4: Industrias priorizadas en la estrategia productiva del Ecuador

Sector	Industria
Bienes	Alimentos frescos y procesados
	Biotecnología (bioquímica y biomedicina)
	Confecciones y calzado
	Industria farmacéutica
	Metalmecánica
	Petroquímica
	Productos forestales de madera
Servicios	Servicios ambientales
	Tecnología (software, hardware, servicios informáticos)
	Vehículos, automotores, carrocerías y partes
	Construcción
	Transporte y logística
	Turismo

Fuente: SENPLADES (2012). Transformación de la matriz productiva. Revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano. Primera Edición. Quito, 2012 (Documento de Trabajo).

Tendencias de la Población Ecuatoriana

Según la Constitución del Ecuador (2008), en su Artículo 391, el “Estado generará y aplicará políticas demográficas que contribuyan a un desarrollo territorial e intergeneracional equilibrado y garanticen la protección del ambiente y la seguridad de la población, en el marco del respeto a la autodeterminación de las personas y a la diversidad”, precisamente porque:

La población no está simplemente sobre el territorio, no sólo ocupa un territorio, sino que lo construye y transforma, y a la vez, es construida y transformada por el territorio. Es parte constitutiva del territorio que habita, así como éste hace parte constitutiva de la población que en él reside (Rubiano, y otros, 2003).

Entender las diferentes formas de expresión de la población permite trascender la perspectiva que la reduce exclusivamente a su dimensión de estadística demográfica, para considerarla en su dimensión socio-política y económica, como sujeto que construye, crea, recrea permanentemente y



de manera consciente el territorio. Desde esta perspectiva, el concepto de “población” utilizado en la investigación, supera aquella que en general la define como un conjunto de personas que habitan la Tierra o cualquier división geográfica de ella (Real Academia Española, 2013).

La introducción de la perspectiva de recursos humanos (fuerza laboral) como factor clave de desarrollo económico constituye un aporte importante durante los procesos de planificación y gestión territorial. La productividad basada en la incorporación del progreso técnico a los procesos productivos; un mejor nivel de competitividad a largo plazo; el cambio tecnológico; la transformación de la organización, de la producción, de la comercialización, del financiamiento, etc., son todos procesos basados en el recurso humano, es decir en la población cuya calidad humana, fuerza política, y capacidad de mirada a largo plazo, determinan la apropiación económica, simbólica, política e histórica de un territorio.

Sin una calidad suficiente de los recursos humanos ningún cambio tecnológico resulta aplicable eficazmente. Los recursos humanos son cruciales para el desarrollo económico, de tal manera que cualquier tipo de debilidades en sus capacidades técnicas y sus condiciones biológicas, sus conocimientos, destrezas y actitudes constituyen obstáculos fundamentales para el mismo (Rubiano, y otros, *Ibíd*em). Pág. 154.

Por otra parte, la población hace sinergia con los recursos físicos y naturales para producir aportes significativos al desarrollo económico y social. Si el capital físico es creciente, el crecimiento de la fuerza de trabajo y sobre todo, el crecimiento de la Población Económicamente Activa, constituye un estímulo para el crecimiento económico. Las inequidades en cuanto al acceso a oportunidades de formación, empleo e ingresos, tienden a perpetuar la ineficiencia para el sistema productivo, ya que significan un desperdicio de las potencialidades de los grupos menos favorecidos y traen como consecuencia la introducción de eslabones poco productivos en las cadenas de producción, los cuales impiden la



generación e incorporación sistémica del progreso técnico y merman la competitividad de todo el proceso en el territorio y su entorno.

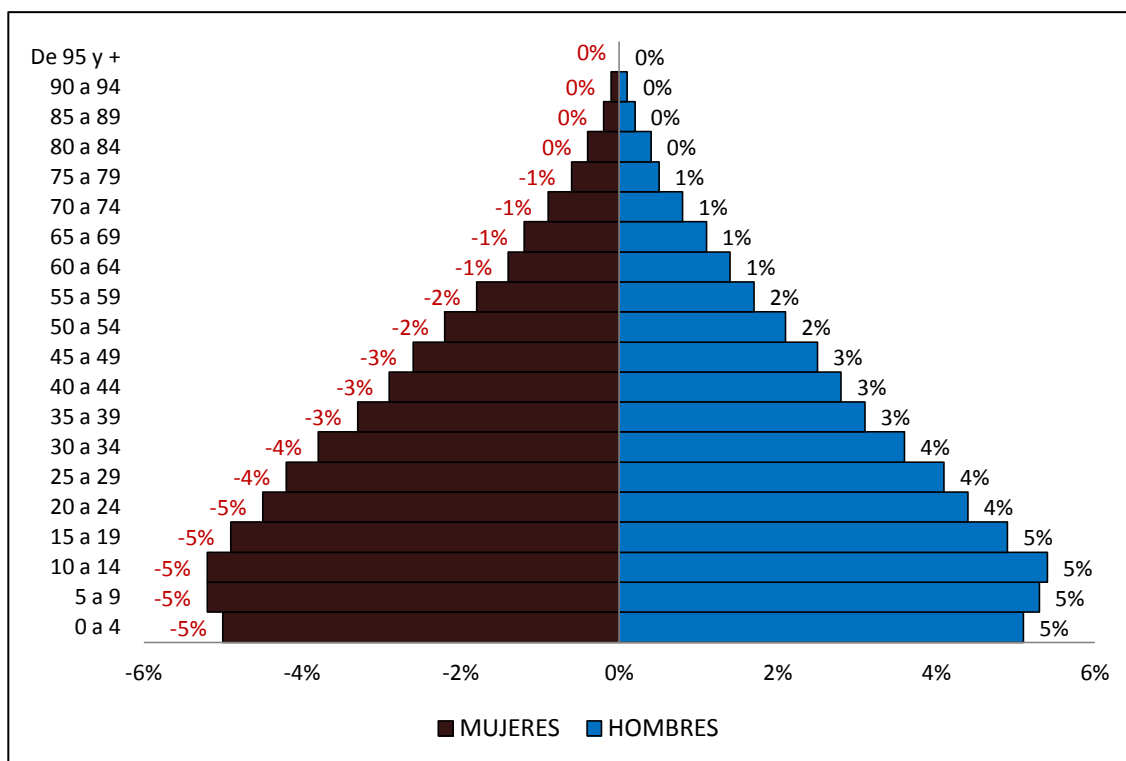
Las dinámicas sociodemográficas que inciden en el tamaño y composición de la población, movilidad y distribución de la población, son todos procesos que guardan una relación inmediata con el espacio físico, por lo que una distribución adecuada del mismo por medio de un proceso concienzudo de ordenamiento territorial aparece como la base que crea las condiciones para que aquellos se desarrollen de la manera más favorable, con el resultado de estimular el desarrollo, tanto en su componente de crecimiento de la producción, empleo e ingresos, como en su componente de sostenibilidad ecológica y en su componente social de calidad de vida y equidad (Rubiano, y otros, *Ibíd.*). Pág. 155.

Transición y Estructura demográfica

La tendencia más notable en Ecuador es la **transición demográfica** que se relaciona con el descenso de la mortalidad a inicios del siglo XX y el acelerado descenso de la fecundidad que interviene para reducir el crecimiento natural. El avance del proceso de transición demográfica del Ecuador remodela la estructura de la población por completo, generando un bono demográfico por la combinación de ensanchamiento de su zona intermedia (edades productivas) y el estrechamiento de la base (edades infantiles); con acumulación de capacidades e inversión pública y familiar; luego, a largo plazo, generando un escenario nuevo por el aumento del peso relativo de las personas adultas mayores (envejecimiento); lo que demanda atención sobre las políticas a priorizar.

Algunas zonas sin embargo, tienden a perder parte del bono demográfico, principalmente por la emigración, que es altamente selectiva por edad, provocando una pérdida de población en edad de trabajar.

Ilustración No. 11: Ecuador, Pirámide poblacional, 2010



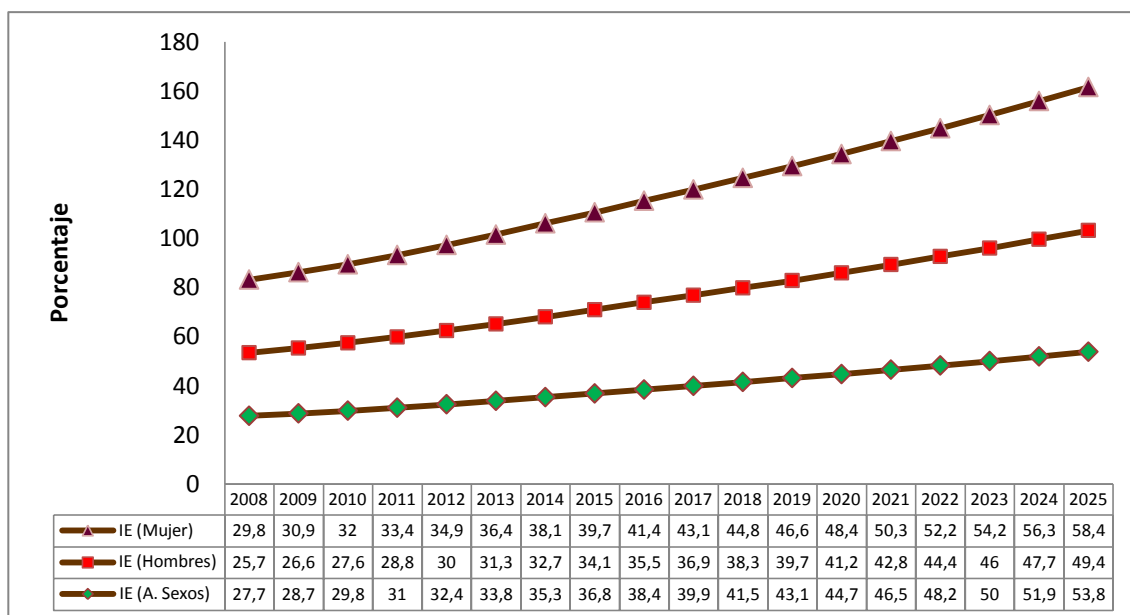
Fuente: INEC, Censo de Población y Vivienda, 2010.
Elaboración propia.

Envejecimiento y bono demográfico

Según proyecciones para América Latina, el proceso de envejecimiento de la población continúa con matices diferentes según los países. Entre el 2010 y el 2025, crecerá a un ritmo del 4% anual, lo que implica desafíos en términos de salud, jubilaciones, integración social.

En el Ecuador, como resultado de la disminución de la fecundidad y el progresivo aumento de la esperanza de vida de la población adulta mayor, el índice de envejecimiento demográfico prácticamente duplicará su valor entre los años 2008 y 2025. Así, mientras en la actualidad por cada 100 menores de 15 años hay 27 personas de 60 y más años, al terminar el primer cuarto de este siglo habrá 54. El índice de envejecimiento femenino será siempre superior al masculino en virtud de la mayor expectativa de vida de las mujeres. Al terminar el primer cuarto de este siglo, habrá 59 mujeres de 60 y más años por cada 100 niñas menores de 15 años y 54 hombres de 60 y más por cada 100 menores.

Ilustración No. 12: Ecuador, Índice de envejecimiento, 2008-2025



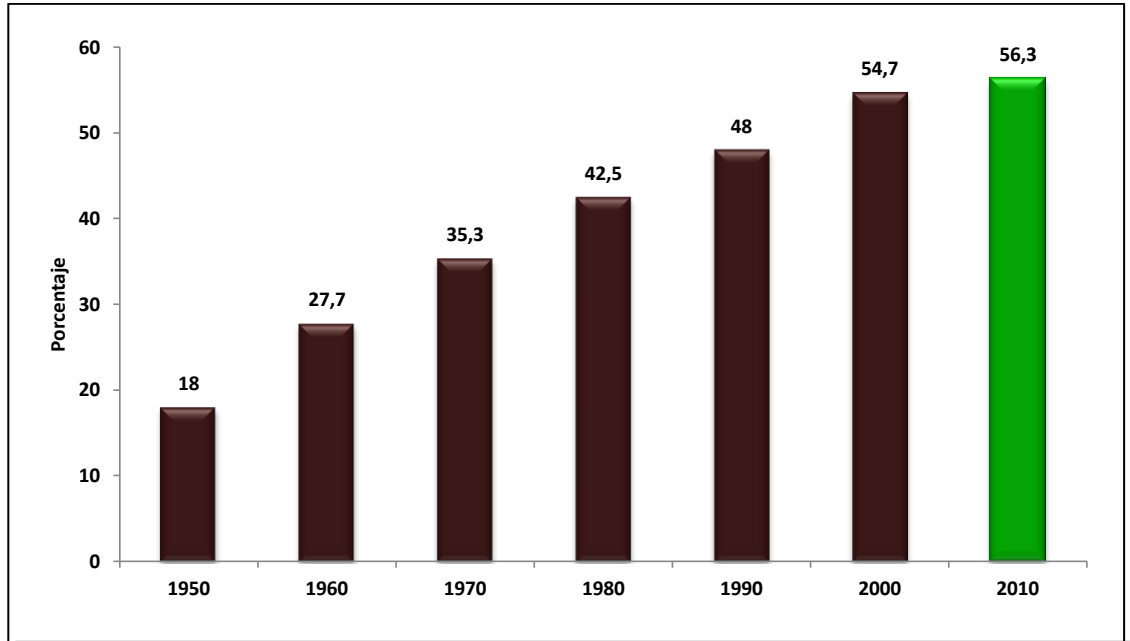
Fuente: Senplades (2008). Ecuador hoy y en el 2025. Apuntes sobre la evolución demográfica, Quito.

Debido al estancamiento de la población de menos de 15 años, la carga demográfica tendría una tendencia a descender para luego recuperarse. Este “bono demográfico” se vería potenciado por el aumento de las tasas de participación en la actividad económica, sobre todo por la tendencia creciente de la incorporación de la mujer en la oferta de mano de obra. Este mayor contingente de fuerza de trabajo permitiría liberar recursos antes destinados al gasto social para atender a los niños, realizar inversiones en la economía, generar empleos.

Urbanización

Según World Urbanization Prospects (2001), la urbanización avanza aceleradamente, a tal punto que el grado de urbanización en América Latina se calcula crecerá del 73% en el 2000 a 80,5% en el 2015 y a 83% y 84% en el 2025 y 2030, respectivamente. De 49 ciudades que contaban con un millón de habitantes en el 2000 pasarán a 61 en el 2015. Según información de la CELADE-División de Población de la CEPAL, en el Ecuador se observa un proceso acelerado de urbanización:

Ilustración No. 13: Ecuador, Población en ciudades de 20.000 habitantes o más, 1950-2010



Fuente: CELADE-División de Población de la Cepal. Distribución Espacial de la población y urbanización en América Latina y el Caribe y procesamiento espacial de bases de microdatos censales de las década de 2012. Tomado de CEPAL-NACIONES UNIDAS Y COMITÉ ESPECIAL DE LA CEPAL SOBRE POBLACIÓN Y DESARROLLO, ECUADOR 2012: POBLACIÓN, TERRITORIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE Síntesis. Chile, 2012. Pág. 18.

Sin embargo, “las previsiones sugieren que el porcentaje urbano seguirá en alza, pero a ritmos decrecientes” (Naciones Unidas-CEPAL y Comité Especial de Población y Desarrollo del Ecuador 2013, 2012), Pág. 43. No se descarta que empiecen a abundar las modalidades de residencia rural con condiciones de vida urbanas que podrían incentivar una suerte de migración desde las ciudades al campo, lo que no significa un retorno al campo.¹⁵

Por otro lado, la competitividad de las grandes ciudades dependerá de la presencia de industrias más eficientes y de la investigación e información tecnológica. El futuro urbano en América Latina dependerá de la medida en que las ciudades por separado sean capaces de salir a competir en el mercado global.

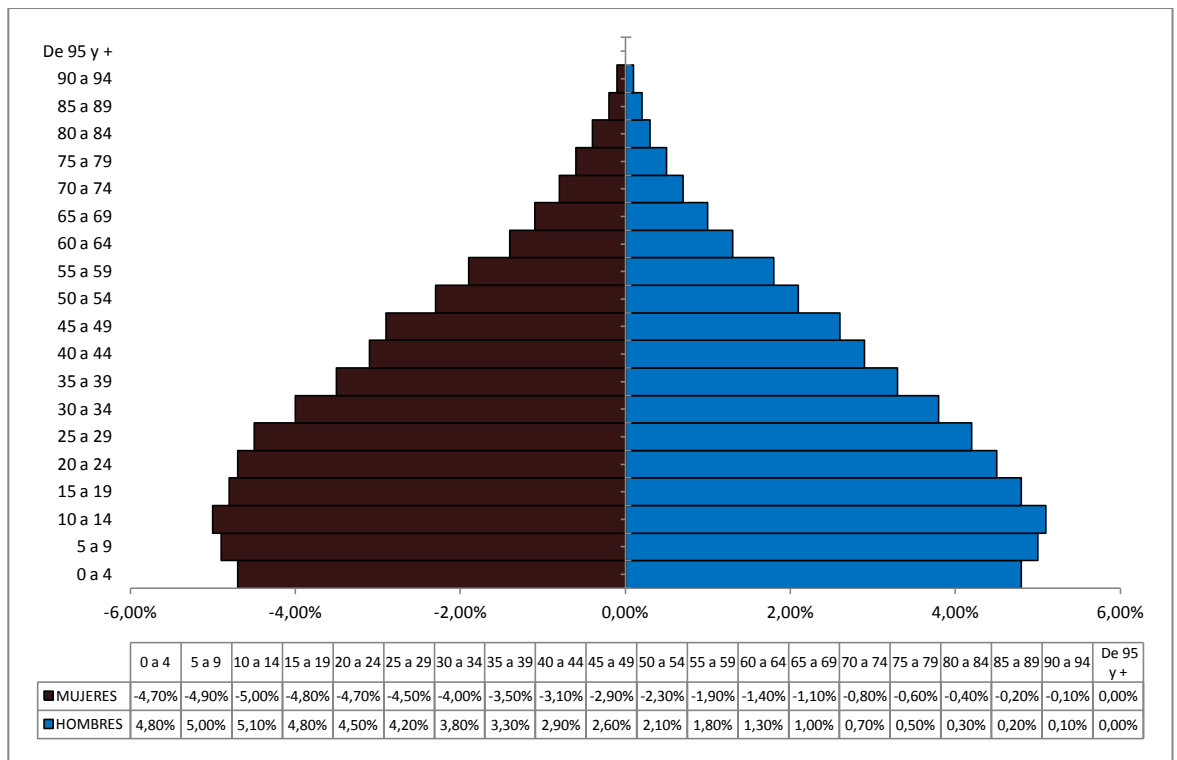
¹⁵ Este fenómeno se denomina “rururbano”.



Existe sin embargo, el riesgo de que continúe la polarización por la desigualdad en el acceso a los empleos y en la distribución de la riqueza generada. La pirámide poblacional muestra una población joven, pero cuya

base, conformada por la población de 0 a 9 años es menor a la registrada a nivel nacional; sin embargo, es mayor la población urbana joven, en edad de trabajar, a diferencia de la población rural, afectada por la emigración interna e internacional.

Ilustración No. 14: Ecuador Urbano, Pirámide Poblacional, 2010



Fuente: INEC (2010). Censo Población y Vivienda.
Elaboración propia.



Ruralidad

La población rural tiende a reducirse desde la década de los ochenta, presentando tasas de crecimiento negativas, que más bien se justifican por las transferencias netas rurales-urbanas antes que por los niveles de crecimiento vegetativo, lo que se debe sobre todo a una alta fecundidad en el área rural. Por la tanto, la migración del campo a la ciudad sigue teniendo un impacto significativo en las zonas rurales, lo que explica la merma en términos absolutos de la población rural, así como el envejecimiento prematuro de la población en algunas zonas rurales, ya que la intensidad migratoria varía considerablemente con la edad, siendo los jóvenes los más propensos a migrar, con lo que una buena parte de los emigrantes rurales son jóvenes.

“...Parte de la población rural está distribuida en asentamientos de pequeña magnitud demográfica y en población dispersa. Los asentamientos rurales más cercanos a las ciudades tienden a encontrarse insertos en un tejido económico más diversificado; los más lejanos y con menores interacciones territoriales, económicas y sociales tienden a estar vinculados a explotaciones menos productivas y aun menor desarrollo económico local, siendo la dispersión y la distancia, obstáculos para atraer factores de producción y alentar la acumulación de capacidades...” (Naciones Unidas-CEPAL y Comité Especial de Población y Desarrollo del Ecuador 2013, 2012)

Existen espacios comprendidos entre las áreas urbanas y rurales, éstos suelen tener ciertas ventajas para su desarrollo agrícola, debido a la integración funcional existente entre estas áreas, pues puede generar encadenamientos productivos importantes entre lo urbano y rural, en términos de servicios e infraestructura, por ejemplo. Sin embargo, estas zonas son las más expuestas al avance de la “mancha urbana”, a la extracción de recursos naturales como el agua para la ciudad; la transferencia de desechos, etc.

Según CEPAL-FAO//IICA (2009), existen estudios que muestran que la producción agrícola, ganadera, forestal han crecido en los últimos quince años, al punto que esta producción puede contribuir al desarrollo de la

agricultura ampliada¹⁶ y la seguridad alimentaria. No obstante su aporte económico, en general, no parece favorecer la retención de la población rural. En las zonas rurales, existe una diversidad productiva que empuja la creación de empleo rural no agrícola, que adquiere mayor visibilidad para la formulación de políticas públicas que reconozcan estas dinámicas poblacionales y económicas en los territorios.

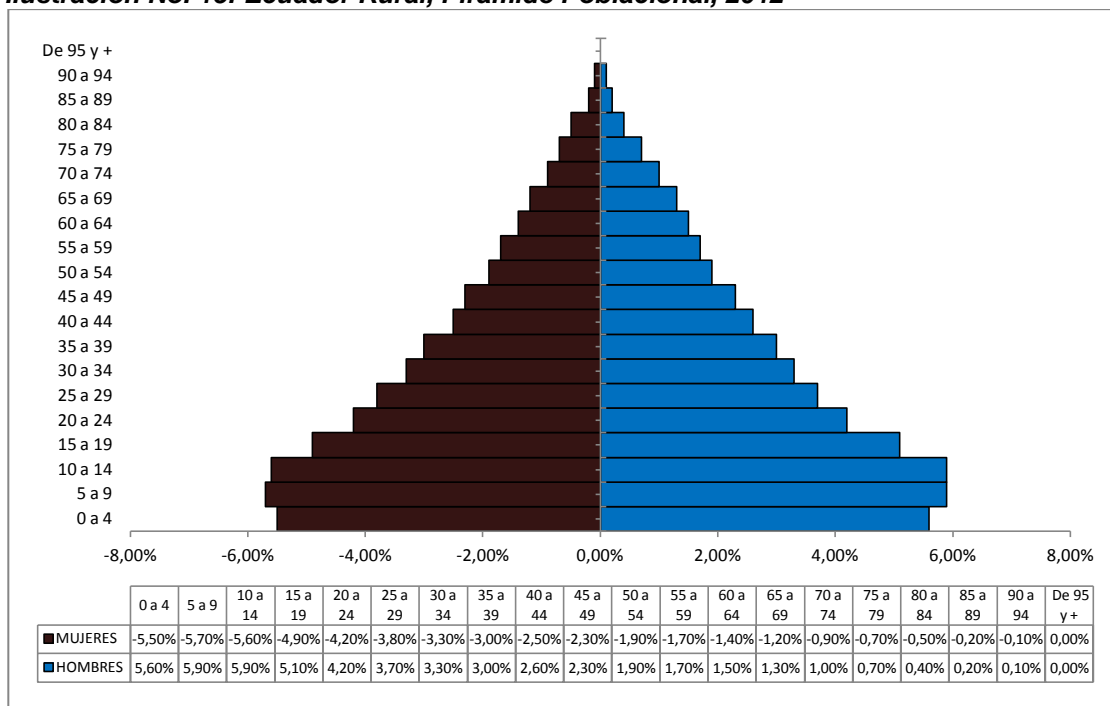


La población rural sin embargo, sigue siendo aquella que vive en condiciones de pobreza, pues si bien las brechas de pobreza entre áreas urbanas y rurales tienden a disminuir, aun se registra población rural con bajos ingresos, sin acceso a educación, salud, vivienda, tierra, agua, tecnologías de la información y comunicación.

“...De allí la necesidad de considerar las especificidades de la localización rural y los múltiples efectos que ésta tiene sobre el desarrollo territorial sostenible, teniendo en cuenta la diversificación productiva, socioeconómica y hasta cultural del mundo rural...” (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2004). Pág. 95.

¹⁶ La agricultura ampliada es la agricultura primaria y las actividades que se eslabonan directamente con ella (la agroindustria, el transporte, sus insumos y servicios).

Ilustración No. 15: Ecuador Rural, Pirámide Poblacional, 2012



Fuente: INEC (2010). Censo Población y Vivienda.
Elaboración propia.

La estampida migratoria

Los graves problemas económicos vividos por Ecuador, especialmente desde los años noventa del siglo XX terminaron por ocasionar una verdadera estampida migratoria. En paralelo por diversas razones, Ecuador experimentó un flujo migratorio proveniente de los países vecinos: Colombia y Perú; y posteriormente de otras regiones del mundo.

Emigración interna

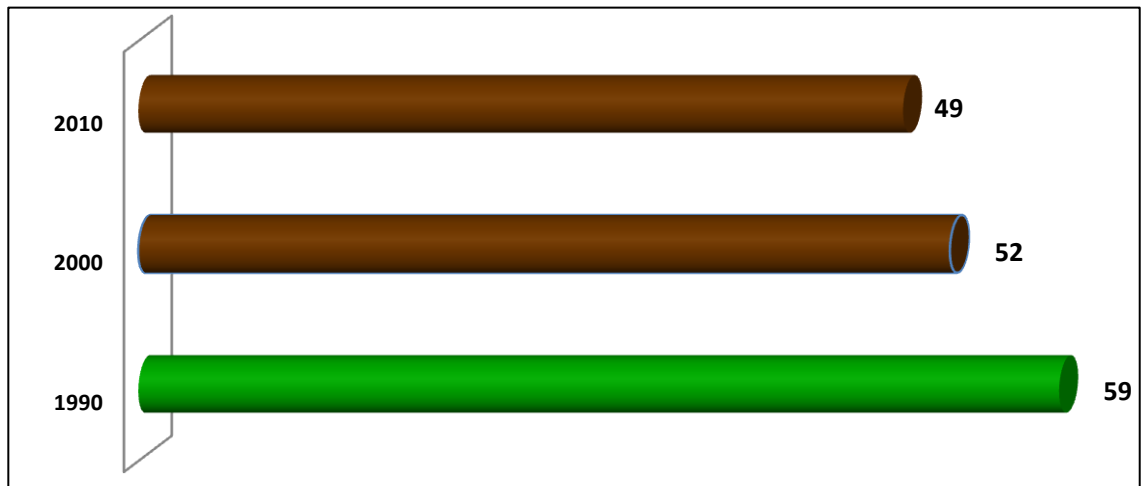
Se estima que desde 1950 a 1982, es decir en más de tres décadas de intensos procesos de urbanización e industrialización, se registró un flujo migrante de 1.2 millones de personas, desde sectores rurales hacia sectores urbanos; a través de movimientos desde pequeñas urbes hacia las grandes ciudades; y desde la Sierra hacia la Costa; todo lo cual, contribuyó al crecimiento poblacional y crecimiento económico de las regiones receptoras de dicha migración, a través de su fuerza de trabajo. Sin embargo, paulatinamente se fue gestando un problema de sobrepoblación, a medida que la dinámica de los flujos migratorios

superaba las capacidades de absorción laboral de la industria, derivando aquello en problemas de desempleo y pobreza sobre todo en Quito y Guayaquil. La migración interna tiene efectos directos sobre la distribución espacial de la población.

Este fenómeno ha tendido a caer durante la década del 2000, según Rodríguez y Busso (2009), hay al menos tres razones para ello: disminución de la migración de zonas rurales hacia urbanas; aumento de la emigración internacional; incremento de los viajes diarios o periódicos. Ecuador es un ejemplo ilustrativo de esta tendencia decreciente de la importancia relativa de la migración interna.

Se afirma que como contrapartida a la disminución de la migración interna aparece una creciente diversificación de ésta, sobre todo aquella que aumenta con la urbanización con implicaciones demográficas, económicas y sociales significativas.

Ilustración No. 16: Ecuador, Evolución de la tasa bruta de movilidad¹⁷, 1990, 2000 y 2010 (Por 1.000 migrantes internos potenciales)



Fuente: CELADE-División de Población de la Cepal. Tomado de CEPAL-NACIONES UNIDAS Y COMITÉ ESPECIAL DE LA CEPAL SOBRE POBLACIÓN Y DESARROLLO, ECUADOR 2012: POBLACIÓN, TERRITORIO Y DESARROLLO SOSTENIBLE Síntesis. Chile, 2012. Pág. 18. Elaboración propia.

¹⁷ La tasa bruta de movilidad hace referencia al total de migrantes durante el período de referencia, dividido por la población empadronada en el censo expuesta al riesgo de haber sido migrante interno en el período de referencia. Es una tasa anual, por lo que el numerador se divide por la cantidad de años del período de referencia. Se expresa por 1.000.



La emigración internacional

Es un fenómeno que ha acompañado los cambios demográficos de la segunda mitad del siglo XX en el Ecuador. Desde los años treinta se registraron ecuatorianos residentes en Estados Unidos, pero es a partir de los años sesenta que empezó a conocerse flujos importantes con destino a Venezuela, Estados Unidos y Canadá. Aunque el factor económico es un elemento esencial para explicar el proceso migratorio al exterior, de hecho existen otros aspectos vinculados o no con este factor. Los individuos o grupos sociales definen sus estrategias de subsistencia no solo en base a los recursos que disponen para alcanzar el bienestar económico y social, sino también, según su percepción de la realidad, estabilidad emocional y expectativas.

El primer flujo migratorio se produjo lentamente de manera localizada y como resultado de una decisión personal; la segunda ola, se dio por el masivo deterioro económico de los noventa, apenas un 8% de ecuatorianos creía en la posibilidad de un futuro mejor (CEDATOS, 1999), de allí que la emigración internacional se transforma en una estrategia familiar de subsistencia y se potencia por una serie de avances tecnológicos que facilitaron la comunicación y la conformación de redes.

Según datos de la Dirección Nacional de Migración de la Policía Nacional, el saldo migratorio entre 1999 y 2007 se calculó en 954.396 personas, lo que significó que, al menos un 7% de la población del Ecuador se desplazó al exterior, o el equivalente al 14% de la población económicamente activa del País. (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador, Fondo de Población de las Naciones Unidas del Ecuador, 2008).

La emigración internacional en el Ecuador, se caracterizó por ser selectiva en cuanto a sexo y edad. La diferencia entre hombres y mujeres se acentuó en los primeros años de la década de los noventa, cuando la emigración masculina casi duplica a la femenina, principalmente en provincias de Azuay y Cañar, al sur del País. Sin embargo, “...al final de los noventa, antes de la crisis económica, la emigración femenina



sobrepasó la masculina. Presumiblemente, se empezaron a crear redes en destino que más tarde permitieron la emigración masiva a Europa. En el momento del ascenso de la emigración, la salida de hombres y mujeres es muy similar...” (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador, Fondo de Población de las Naciones Unidas del Ecuador. *Ibidem*). Pág. 17.

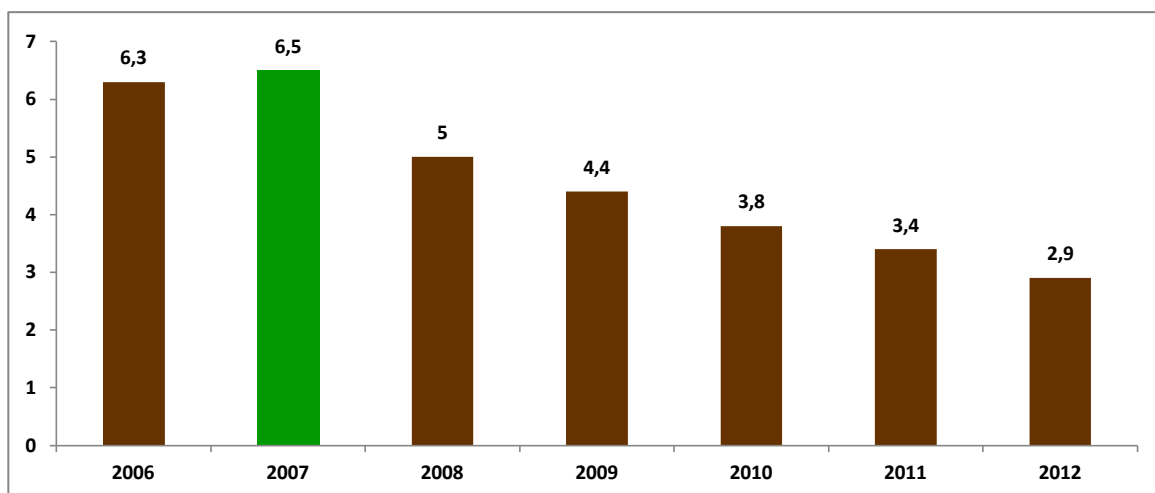
En términos de “remesas”, éstas crecieron de manera constante desde mediados de los años noventa, en el 2007 llegaron a 3.087 millones de dólares, constituyéndose en el segundo rubro de ingresos más importantes del Ecuador luego de las exportaciones de petróleo y por encima de las exportaciones tradicionales: banano, café, cacao, flores y camarón. Las remesas representaban en el 2007, el 7% del Producto Interno Bruto (PIB).

A pesar de su aporte a la economía, también dieron lugar a distorsiones en las estructuras de precios; presiones inflacionarias en aquellas zonas con mayores ingresos de remesas; fomento del consumismo y de las importaciones suntuarias; entre otras. En los últimos años, la emigración está motivada más bien por la reunificación familiar.

Actualmente, este rubro se mantiene como la segunda fuente de entrada de divisas al Ecuador y es el principal componente de las transferencias corrientes. Desde el 2007, sin embargo, es notorio el impacto de la crisis en la evolución de esta variable: descenso de los montos recibidos por residentes ecuatorianos.

La depresión en Estados Unidos y España (sobre todo en el sector de la construcción) ha incidido en la caída de las remesas. Desde inicios de la primera década del siglo XXI, los flujos migratorios comenzaron a sufrir crecientes restricciones, sobre todo se complicó el libre acceso a España, es decir a Europa.

Ilustración No. 17: Ecuador, Remesas recibidas, 2006-2012 (Porcentaje del PIB)

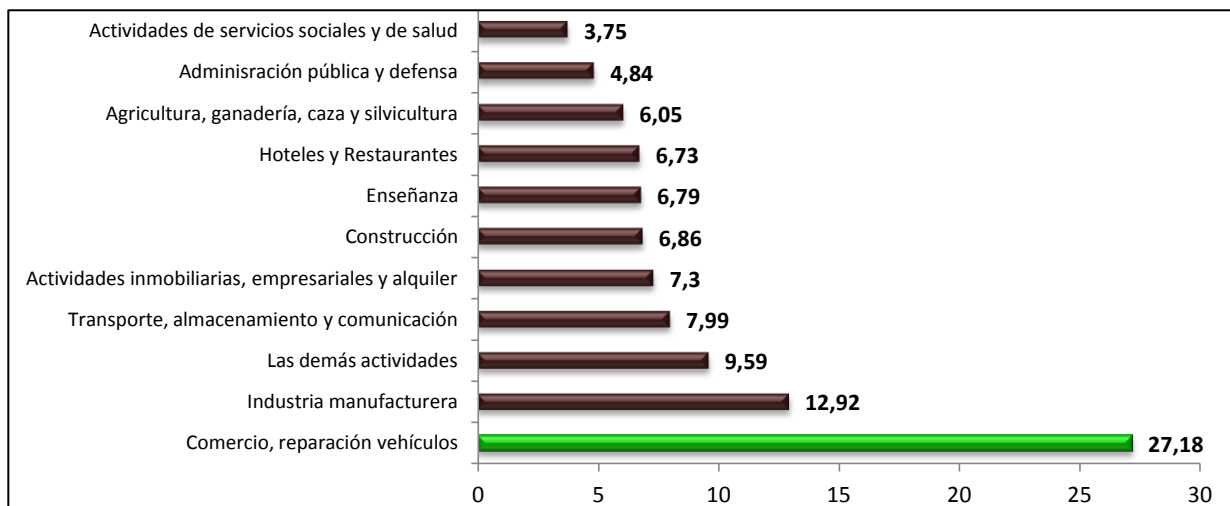


Fuente: Banco Central del Ecuador (2006-2012).
Elaboración propia.

Dinámica de la Población Económicamente Activa

La Población Económicamente Activa (PEA), según la encuesta de Empleo Urbano y Rural del INEC, a Diciembre de 2012, superó los 6.7 millones de personas, representando el 44% de la población del Ecuador. En el 2012, la tasa de desempleo cerró en el 4% aproximadamente; mientras que la de ocupación plena fue del 43%, superior en 1.5 puntos en relación al 2011. Las principales ramas de actividades, en las que la población se ocupa son:

Ilustración No. 18: Ecuador, Ocupados según rama de actividad económica, 2012 (En porcentajes)



Fuente: INEC (2012). Encuesta de Empleo Urbano y Rural, Diciembre 2012. Elaboración propia.

Según el INEC (2010), aproximadamente ocho de cada diez empleos en el área urbana son generados por el sector privado, tendencia que se ha mantenido en los últimos años".

Por otra parte, el 30% de la población económicamente activa (PEA) del País, es emprendedora. El otro 52,4% corresponde a los asalariados y el 3,3% son los propietarios de las empresas. Estos datos ubican al Ecuador en el noveno puesto entre los países con mayor emprendimiento. Las personas que deciden emprender un negocio tienen alrededor de 49 años. Esto demuestra que la decisión de tener una empresa propia se origina cuando no hay la seguridad de encontrar una fuente de empleo. Son las mujeres las que manifiestan una tendencia al autoempleo en mayor grado. El 39,8% de las mujeres tiene un proyecto de emprendimiento, el 38,7% es empleada de alguna empresa y el 21,5% es empleadora (Lederman, Messina, Pienknagura, & Rigolini, 2013). Según el Artículo 75 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sector Financiero Popular y Solidario, los emprendimientos unipersonales, familiares y domésticos son:

“Personas o grupos de personas que realizan actividades económicas de producción, comercialización de bienes o prestación de servicios en pequeña escala efectuadas por trabajadores autónomos o pequeños núcleos familiares, organizadas como sociedades de hecho con el objeto de satisfacer necesidades, a partir de la generación de ingresos e intercambio de bienes y servicios. Para ello generan trabajo y empleo entre sus integrantes” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2011).

Marco Legal Referente

La Constitución del Ecuador (2008)

Rompe con la concepción clásica de los derechos, que priorizaba unos sobre otros; los reconoce como interdependientes y de igual jerarquía (Artículo 11, numeral 6), y los organiza en derechos del Buen Vivir, entendido éste como una alternativa de desarrollo y un proceso de reencuentro con las concepciones, sobre todo originarias propias de los pueblos indígenas y nacionalidades ancestrales.



La nueva Constitución define la noción del Buen Vivir, o *sumak kawsay*, como el fundamento para la planificación nacional y local hacia el desarrollo. El Buen Vivir, basado en la tradicional cosmovisión indígena de los pueblos andinos y amazónicos, se concibe como un proceso hacia el mejoramiento participativo de la calidad de la vida, a partir no solamente de un mayor acceso a bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades humanas, sino también de la consolidación de la cohesión social, de los valores comunitarios y la participación activa de individuos y comunidades en las decisiones relevantes para la construcción de su propio destino, sobre la base de la equidad y el respeto a la diversidad.

Este proceso se inscribe en una relación armónica con la naturaleza, donde la plena realización humana no puede exceder los límites de los ecosistemas que la sustentan. Las necesidades humanas integran las necesidades básicas de acceso a la educación, nutrición, salud, empleo y trabajo, vivienda y hábitat, incorporando además una forma participativa de satisfacerlas, en concordancia con los derechos humanos y en ausencia de discriminación por etnicidad, cultura, género, grupos de edad, región de origen o residencia, nacionalidad, creencias políticas o valores religiosos y culturales, estado de salud y capacidad física de las personas.

Uno de los caminos hacia el Buen Vivir, se plantea en el Artículo 283, cuando se establece la construcción de un **Sistema Económico Social y Solidario**, mismo que debe englobar todas las formas de organización económica existentes y las que se podrían construir en el futuro, concluyendo en un complejo proceso de transiciones plurales, en un todo. Lo que no desconoce, la actual realidad de una economía mixta.



Las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados¹⁸ en el fomento de las actividades productivas y agropecuarias

En el Artículo 135 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD (2011), sobre el ejercicio de la competencia de fomento de las actividades productivas y agropecuarias que la Constitución asigna a los Gobiernos Autónomos Descentralizados regionales, provinciales y parroquiales rurales:

“Ésta se ejecutará de manera coordinada y compartida, observando las políticas emanadas de las entidades rectoras en materia productiva y agropecuaria, y se ajustarán a las características y vocaciones productivas territoriales, sin perjuicio de las competencias del Gobierno Central para incentivar estas actividades.

A los gobiernos autónomos descentralizados regionales, provinciales y parroquiales rurales les corresponde de manera concurrente la definición de estrategias participativas de apoyo a la producción; el fortalecimiento de las cadenas productivas con un enfoque de equidad; la generación y democratización de los servicios técnicos y financieros a la producción; la transferencia de tecnología, desarrollo del conocimiento y preservación de los saberes ancestrales orientados a la producción; la agregación de valor para lo cual se promoverá la investigación científica y tecnológica; la construcción de infraestructura de apoyo a la producción; el impulso de organizaciones económicas de los productores e impulso de emprendimientos económicos y empresas comunitarias; la generación de redes de comercialización; y, la participación ciudadana en el control de la ejecución y resultados de las estrategias productivas.

Para el cumplimiento de sus competencias establecerán programas y proyectos orientados al incremento de la productividad, optimización del riego, asistencia técnica, suministro de insumos agropecuarios y transferencia de tecnología, en el marco de la soberanía alimentaria, dirigidos principalmente a los micro y pequeños productores...”

¹⁸ Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) son instituciones descentralizadas que gozan de autonomía política, administrativa y financiera, y están regidos por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. Los GADs están organizados en GAD regionales, GAD provinciales, GAD cantonales y GAD parroquiales.



El rol del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal en el fomento de las actividades productivas y agropecuarias

En el Artículo 54 del COOTAD, sobre las funciones del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal están las de:

“Promover el desarrollo económico local, poniendo especial atención en el sector de la economía social y solidaria, para lo cual coordinará con los otros niveles de Gobierno” (literal h).

“Regular, fomentar, autorizar y controlar el ejercicio de actividades económicas, empresariales o profesionales, que se desarrollen en locales ubicados en la circunscripción territorial cantonal con el objeto de precautelar los derechos de la colectividad” (literal p).

“Regular, controlar y promover el desarrollo de la actividad turística cantonal, en coordinación con los demás gobiernos autónomos descentralizados, promoviendo la creación y el funcionamiento de organizaciones asociativas y empresas comunitarias de turismo” (literal g).

Según el Artículo 55 del COOTAD, respecto a las competencias exclusivas del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, a éste le corresponde la planificación territorial de sus territorios, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad; mientras que en Artículo 135 del COOTAD (2011) se plantea que:

“Los gobiernos autónomos descentralizados provinciales podrán delegar el ejercicio de esta competencia a los gobiernos autónomos descentralizados municipales cuyos territorios sean de vocación agropecuaria. Adicionalmente, éstos podrán implementar programas y actividades productivas en las áreas urbanas y de apoyo a la producción y comercialización de bienes rurales, en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales.

El fomento de la actividad productiva y agropecuaria debe estar orientada al acceso equitativo a los factores de producción, para lo cual los diferentes niveles de gobierno evitarán la concentración o acaparamiento de estos recursos productivos; impulsarán la eliminación de privilegios o desigualdades en el acceso a ellos; y, desarrollarán políticas

específicas para erradicar la desigualdad y discriminación hacia las mujeres productoras.

El turismo es una actividad productiva que puede ser gestionada concurrentemente por todos los niveles de gobierno...”

Leyes orientadas a la diversificación productiva local

En el marco de la Constitución del Ecuador, se inspira: el Código de la Producción; la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario; la Ley Orgánica de Empresas Públicas; y, la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria.

- *El Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones*

“Tiene por objeto regular el proceso productivo en las etapas de producción, distribución, intercambio, comercio, consumo, manejo de externalidades e inversiones productivas...” (Artículo 3). Esta normativa busca incentivar la producción de mayor valor agregado, favoreciendo la transformación de la matriz productiva, potenciadora de servicios, basada en el conocimiento y la innovación, así como ambientalmente sostenible y ecoeficiente (Artículo 4, literal a).

Tabla No. 5: Fines que promulga el Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversiones, 2010

Artículo 4	Fines
4. Literal b	Democratizar el acceso a los factores de producción, con especial énfasis en las micro, pequeñas y medianas empresas, así como de los actores de la economía popular y solidaria.
4. Literal c	Fomentar la producción nacional, comercio justo y consumo sustentable de bienes y servicios con responsabilidad social y ambiental.
4. Literal d	Generar trabajo y empleo de calidad y dignos.
4. Literal e	Generar un sistema integral para la innovación y el emprendimiento.
4. Literal f	Garantizar el ejercicio de los derechos de la población a acceder a bienes y servicios de calidad.
4. Literal g	Incentivar y regular todas las formas de inversión privada en actividades productivas y de servicios.
4. Literal h	Regular la inversión productiva en sectores estratégicos de la economía.
4. Literal i	Promocionar la capacitación técnica y profesional de la población.
4. Literal j	Fortalecer el control estatal contra las prácticas monopólicas y oligopólicas.



4. Literal k	Promover el desarrollo productivo mediante un enfoque de competitividad sistémica y una visión de desarrollo territorial.
4. Literal l	Impulsar el desarrollo productivo en zonas de menor desarrollo económico.
4. Literal n	Potenciar la sustitución estratégica de importaciones.
4. Literal o	Fomentar y diversificar las exportaciones.
4. Literal p	Facilitar las operaciones de comercio exterior.
4. Literal q	Promover las actividades de la economía popular, solidaria y comunitaria, así como la inserción y promoción de su oferta productiva en el mundo.
4. Literal r	Incorporar en las políticas productivas, el enfoque de género y de inclusión económica.
4. Literal s	Impulsar un comercio justo y un mercado transparente.
4. Literal t	Fomentar y apoyar la investigación industrial y científica, así como la innovación y transferencia tecnológica.

Fuente: Asamblea Nacional (2010). Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, Quito, Ecuador.

Establece un sinnúmero de incentivos y apoyos útiles para el desarrollo productivo local, por ejemplo, la creación de “Zonas Especiales de Desarrollo Económico” (ZEDES)¹⁹; los beneficios también son la reducción de impuestos, exoneración de impuestos, acceso a programas de financiamiento, etc.; además existen incentivos sectoriales dirigidos a proyectos de inversión para sectores específicos; y, finalmente, los incentivos locales, dirigidos a hacer mucho más eficientes las inversiones en las zonas que tienen menor desarrollo productivo.

El Código, plantea además un conjunto de normas orientadas a fomentar a la micro, pequeña y mediana empresa que se define como una unidad productiva que realiza actividades de producción, comercio y servicios, y que cumplen con un determinado número de trabajadores y valor bruto de las ventas anuales definido por el respectivo reglamento.

¹⁹ Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, Título IV: Zonas Especiales de Desarrollo Económico, Capítulo I, II, III.



- *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario*

Plantea que “la economía popular y solidaria es la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al Buen Vivir, en armonía con la naturaleza” (Artículo 1).

“Los GADs, en ejercicio concurrente de la competencia de fomento de la economía popular y solidaria, incluirán en su planificación y presupuesto anual, la ejecución de programas y proyectos socioeconómicos como apoyo al fomento y fortalecimiento de las personas y las organizaciones” (Artículo 133).

- *Ley Orgánica de Empresas Públicas.*

Reconoce a las “Empresas Públicas como personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio y dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión, destinadas a la gestión de sectores estratégicos, prestación de servicios públicos y en general al desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado” (Artículo 4).

- *Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria*

La Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria, fortalece el concepto de derecho a la alimentación por medio de la disponibilidad de alimentos baratos y gratuitos, a través de la ruptura de la intermediación entre productores y consumidores. En términos generales, la política se centra en la producción para el mercado interno y no en las exportaciones; en favorecer a los pequeños y medianos productores; entre otros.

Un factor fundamental para la consecución de la soberanía alimentaria, tiene que ver con la estabilidad económica de las unidades de producción, pequeñas, medianas, comunitarias, familiares y de la economía social y solidaria. Busca favorecer además la posibilidad de acopio y la transformación (agroindustria) y la construcción de un sistema de producción incluyente, capaz de generar mecanismos a favor de los pequeños y medianos productores para que adopten Buenas Prácticas Agrícolas y utilicen los saberes ancestrales; y, la necesidad de desarrollar tecnologías apropiadas (se destacan las ecológicas, la biotecnología), es decir, elevar la productividad a través de tecnologías limpias.

EN CONCLUSIÓN, frente a la realidad socioeconómica del Ecuador revisada brevemente, la política pública plantea un cambio y diversificación de la matriz productiva, que implica superar el extractivismo, depredador de los recursos naturales, mediante el desarrollo de áreas productivas que estén en armonía con la Naturaleza, que reconozcan el talento humano y la vocación del territorio.

La normativa existente impulsa el desarrollo económico con enfoque territorial, basado en una producción que incorpore valor agregado, es decir aquel que incluye el valor de la fuerza de trabajo y el de la ciencia y tecnología aplicada.

No se trata de desarrollar una industria basada en la teoría de la modernización sino una industria basada en el conocimiento. Se pretende superar el modelo de acumulación primario – exportador por un modelo de desarrollo basado en el fortalecimiento del turismo, la industria cultural, la industria forestal, entre otras, capaces de generar empleo y mejorar los ingresos, lo que favorecerá la disminución de la pobreza, bajo un principio de sustentabilidad súper fuerte, que en la Constitución del Ecuador (2008), se la concibe como el Buen Vivir.



CAPÍTULO 2: MARCO CONCEPTUAL

- 1. El territorio: un concepto polisémico***
- 2. El desarrollo territorial y sus elementos fundamentales***
- 3. El sistema territorial y su ordenamiento***
- 4. El sistema económico: un subsistema del sistema territorial***
- 5. Lectura del Sistema Población y Actividades Económicas en el ordenamiento territorial***

Capítulo 2: Marco Conceptual

“...El territorio importa y cambia, y para caracterizar un territorio no basta con la foto del momento, sino que también es necesaria la película de su trayectoria [...]. Las brechas territoriales refuerzan las brechas nacionales en el desarrollo económico y social y, a su vez, son reforzadas por éstas...”
(Naciones Unidas-CEPAL y Comité Especial de Población y Desarrollo del Ecuador 2013, 2012).

El territorio: un concepto polisémico

Hasta hace poco, el concepto de “territorio” se reducía a la delimitación de un espacio de actuación, sin que los contenidos (población, asentamientos humanos, medio físico, actividades humanas, infraestructuras, instituciones, cultura e identidad) de dicho espacio se consideraran en la determinación de acciones y toma de decisiones. Sin embargo, el territorio es más que eso, tal como se expone a continuación:

El “territorio”: un elemento físico y geográfico

El territorio tiene fundamento físico y geográfico, constituye un terreno con delimitaciones y coordenadas espaciales y con atributos topológicos, geológicos, climáticos e hidrológicos (físicos) que definen una cierta vocación natural para albergar actividades humanas, aunque al final el uso del territorio dependa de otros factores como se verá más adelante. El territorio tiene un componente ecosistémico ya que alberga flora y fauna y tan importante como la cuantía de animales y vegetales son las relaciones que entablan los seres vivos entre sí y con el medio físico.

Es una unidad que tiene su propio sistema de gobernanza y de toma de decisiones políticas, marcada por una combinación de factores materiales e inmateriales, existentes o potenciales. Por ello, no necesariamente corresponde a la división político-administrativa de un municipio o provincia. La delimitación del territorio de actuación puede contemplar diferentes aspectos socioeconómicos, vinculaciones productivas y de empleo, así como la afinidad cultural y elementos de carácter transfronterizo, aunque para la planificación y acción es importante que la



dimensión geográfica corresponda a la división administrativa del Estado, para favorecer la coordinación en el nivel nacional y la inversión local de los Estados subnacionales o gobiernos autónomos descentralizados (GADs).

El “territorio”: una construcción social y humana

El territorio es más que un receptáculo o soporte físico de las actividades sociales, económicas y culturales del ser humano; es una construcción social e histórica, resultado de las relaciones sociales que se expresan en diversas formas de uso, ocupación, apropiación y distribución del territorio (UNFPA, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia, 2004).

“La relación entre sociedad y territorio está mediada por las relaciones de producción, distribución y consumo que caracterizan a los modos de producción contruidos sobre éste y otros territorios con los cuales se vincula” (Jiménez, 1996).

Fundamentalmente es el espacio sobre el cual se afianza el criterio de valor de los atributos físicos y culturales de los grupos humanos. Involucra la dimensión espacial delimitable de la unidad geosocial que garantiza la continuidad transgeneracional y arraigo ancestral de los grupos humanos que permanecen en esos territorios. *“Es una síntesis de las relaciones²⁰ que los grupos sociales establecen con los espacios que ocupan para satisfacer sus necesidades”* (Massiris Cabeza, 2012).

Es un espacio socialmente construido donde se conjugan la identidad territorial, la memoria, los vínculos sociales, las historias compartidas. En los territorios, la cercanía y la relación cara a cara generan oportunidades y

²⁰ Se trata de relaciones funcionales y afectivas o identitarias. Las primeras expresan el uso y ocupación que los grupos sociales dan al espacio geográfico mediante procesos de apropiación social a partir de los cuales el espacio geográfico se transforma en territorio. Apropiación que por un lado se asocia al control de hecho legítimo o ilegítimo, legal o ilegal del territorio por parte de la población; y por otro, se asume como relación afectiva o identitaria, expresada en identidad y pertenencia territorial en función de los significados, ideas y valores que ligan las personas o grupos con el espacio geográfico.



se potencian encadenamientos e interacciones que generan dinámicas de desarrollo territorial²¹.

En el territorio se optimizan las sinergias entre el capital social: redes, pertenencia, identidad común, memoria compartida; las oportunidades que presenta el perfil productivo y los recursos naturales existentes, las instituciones y políticas públicas, y el liderazgo y capacidad de acción de los actores locales²². Existe la posibilidad de activar una conexión que puede ser virtuosa entre grandes y pequeños productores en la lógica de encadenamientos productivos, se producen sinergias entre las políticas e instituciones públicas y los emprendimientos privados; pueden mirarse las cosas en forma integrada e integral.

El territorio se define también desde la dimensión humana a través de varias facetas: demográfica (cantidad, crecimiento, estructura, densidad, patrones de localización, movilidad); física (infraestructura, instalaciones productivas); sociocultural (características de la población); institucional (organización y normas de la sociedad); y, simbólica (valoración subjetiva por parte de la comunidad local y foránea).

El “territorio”: un actor del desarrollo

El territorio siendo una construcción social dinámica que se despliega a través de redes, instituciones y capital social, es el resultado de un proceso animado por sus actores económicos, sociales e institucionales, quienes impulsan acciones, aprenden y proponen proyectos que, una vez en marcha, transforman el entorno. La diversidad social, cultural y organizativa

21 El desarrollo territorial es el proceso de cambio progresivo que propicia la armonía entre el bienestar de la población, el uso del territorio, la conservación y protección de los recursos naturales, y de las actividades productivas; a efecto de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de la población, bajo un enfoque de sostenibilidad.

22 Muy diferentes actores tienen un papel en el desarrollo territorial: la empresa privada deberá desplegar sus capacidades productivas, pero deberá conocer y potenciar el hecho de que está localizada en una zona determinada y deberá incluir en su perfil competitivo la realidad local, buscando una inserción que arrastre y genere progreso también en el entorno. Los pequeños productores podrán participar en ambientes fructíferos que generen ventajas comparativas. Los agentes públicos abrirán paso al emprendimiento, poniendo a los instrumentos de política pública en línea con los requerimientos del desarrollo territorial.



obliga a pensar en el territorio como un “actor del desarrollo”, un espacio vivo; sus recursos y activos comprenden los elementos endógenos: paisaje, minas, tierra, ríos, fauna, flora, etc.; así como lo que la población posee, sabe o hace, y es posible fortalecer con el aprendizaje y la innovación.

El territorio es el vínculo, el lugar propicio para coordinar actividades y enlazar actores. Es un espacio relacional y de aprendizaje colectivo, por su capacidad de generar y aplicar estímulos y contar con formas de difusión de conocimiento y dinámicas de ajuste propias.

El “territorio”: una expresión económica y sociopolítica del espacio geográfico

El territorio es la totalidad o parte sustitutiva del espacio geográfico²³, objeto de poder del Estado, perteneciente a una nación, región, país o municipio. Es soporte del Estado y del desenvolvimiento de la sociedad; está configurado culturalmente y conformado por un conjunto de atributos de orden físico natural, socio económico y político - administrativo institucional, derivado de una división político territorial o de acuerdos estratégicos y regido bajo el principio de soberanía. A decir de Roger Brunet (2001), el territorio es la conciencia del espacio geográfico.

Es dimensión espacial donde se expresan las políticas de desarrollo económico y social y las acciones de intervención que afectan la base de sustentación natural²⁴. El territorio, representa una totalidad que refleja y

23 Según el geógrafo brasileño Milton Santos el espacio geográfico “no es ni una cosa ni un sistema de cosas, sino una realidad relacional: cosas y relaciones juntas”. En su opinión, el espacio “debe considerarse como el conjunto indisoluble del que participan, por un lado, cierta disposición de objetos geográficos, objetos naturales y objetos sociales, y por otro, la vida que los llena y anima, la sociedad en movimiento. El contenido (de la sociedad) no es independiente de la forma (los objetos geográficos); cada forma encierra un conjunto de formas, que contienen fracciones de la sociedad en movimiento. Las formas, pues, tienen un papel en la realización social”. (Santoja, 2007). Ese espacio geográfico es el contexto en el que se plasman las interacciones sociales, de producción y las actuaciones de carácter político.

24 El territorio está conformado por una dimensión espacial de carácter continental, de base urbana y rural; por el espacio marítimo-insular; por el espacio aéreo, visto en función de una división político-administrativa reconocida: nación, región, país, municipio.



materializa los estados de equilibrio o desequilibrio de la sociedad en el tiempo y el espacio (Cara Bustos, 2002).

El “territorio” desde la perspectiva económica

En el pensamiento económico de la escuela clásica, el concepto de “territorio” reducido a su expresión de espacio físico y natural, está asociado a los conceptos de riqueza, valor de los bienes y servicios, en general, a la acumulación para el crecimiento. La riqueza es vista como producto de la naturaleza infinita, lo que implica que el proceso de apropiación de sus productos tampoco tenía límites; por lo tanto el crecimiento también es ilimitado; de allí la lucha por la apropiación de la naturaleza para generar riqueza y poder. Adam Smith, si bien compartía este pensamiento, sí reconocía la presencia de un estado estacionario de la economía en el cual la acumulación de capital se detiene, pero no por límites físicos o naturales sino más bien por la tendencia a la expansión económica del sistema capitalista (baja en la tasa de beneficios). (Rubiano, y otros, 2003).

David Ricardo, a partir de su teoría de rendimientos decrecientes, considera el espacio físico o natural como una fuente de factores productivos. La naturaleza se concibe en términos de valor y fuente de riqueza, por tanto objeto de apropiación, que al ser infinita, no tenía sin embargo, valor de cambio o precio, aun cuando se le reconoce su utilidad en la satisfacción de las necesidades humanas. Ricardo demostró que la escasez relativa de un bien puede aportar riqueza a una persona en la medida en que ésta es poseedora de un recurso escaso (Rubiano, y otros, *Ibidem*). Pág. 148.

La naturaleza en la medida es que es escasa, tiene un valor de cambio o valor en el mercado y es susceptible de apropiación por particulares (propiedad privada). Bajo esta concepción, el territorio empieza a construirse por un sentido de pertenencia y propiedad. Es decir, tiene valor en tanto sea un soporte físico de los recursos y otros atributos naturales. El territorio es entendido como un espacio físico de apropiación.

La doctrina de Marx y Engels sobre la base de las estructuras socioeconómicas o estructuralismo, concibe a la naturaleza en continuo movimiento, con interconexiones y transformaciones. Marx advierte el valor de la naturaleza como una función de los intereses de una sociedad dividida en clases sociales. En este marco, la naturaleza constituye un objeto para el ser humano, un objeto de consumo o medio de producción. A diferencia de la concepción clásica, es la socialización del espacio (relaciones sociales y de producción) que da lugar a la modificación del ambiente natural (Rubiano, y otros. *Ibíd.*). Pág. 149.

La teoría neoclásica en cambio, centra su atención en la conducta individual orientada a maximizar las utilidades, en este marco, los fenómenos económicos se explican por la conducta de cada unidad económica dejando de considerar el efecto que el medio ambiente y el espacio relacional tienen sobre el comportamiento económico de los diferentes territorios.

Más tarde, los aportes de Marshall respecto a que la reducción de costos de producción no eran resultado solo de las decisiones individuales sino que éstos se originaban por factores externos como la expansión de los mercados, acceso a la mano de obra,



mejores niveles de salud, educación y cultura en espacios en donde la industria se desarrollaba como un todo (externalidades), eliminó la idea de los “sistemas cerrados” favoreciendo el avance en la integración de los elementos espaciales y la posterior incorporación implícita de territorializar el comportamiento económico.



En esta corriente de pensamiento, el crecimiento sin límites no era posible en un mundo finito, pero éste estuvo asociado a las preocupaciones y esfuerzos por reducir los costos de producción; por tanto, la relación entre economía y espacio se refirió a asociar este último con la distancia y el incremento de los costos que incidían en los precios de mercado de los bienes. En la teoría neoclásica, la dimensión territorial tiene vigencia en términos de localización de la producción y el mercado.

Frente al adelanto tecnológico y de comunicaciones, la posición de la economía tradicional, sostiene la idea de trascender fronteras y homogenizar territorios. Joseph Schumpeter (1939) destacó el papel central de las innovaciones tecnológicas en la dinámica del sistema económico. Los procesos de innovación pueden conformar conjuntos de innovaciones que hacen época por su impacto articulador de procesos productivos y espacios geográficos.

Paralelamente surgen nuevas concepciones que apuestan por el desarrollo local, el endógeno, de revalorizaciones culturales, capacidades y tecnologías locales, entre otras, que redefinen la concepción de naturaleza, espacio y territorio.²⁵

En términos económicos, la proximidad geográfica y la facilidad de asociación convierten al contexto territorial en un elemento decisivo en la generación de oportunidades para personas y organizaciones, especialmente en materias de innovación, formación y profesionalización del capital humano; reducción de costos de transporte; reducción de costos de transacción; generación de economías de escala; y, generación de

25 La Naturaleza no es un conjunto de objetos que podrían ser la propiedad de alguien, sino un sujeto propio con derechos legales y con legitimidad procesal. En este sentido: Los derechos humanos individuales y colectivos, deben estar en armonía con los derechos de las otras comunidades naturales de la Tierra; los seres vivos tienen derecho a seguir sus propios procesos vitales; la diversidad de la vida expresada en la Naturaleza es un valor en sí mismo; y, los ecosistemas tienen valores propios que son independientes de la utilidad para el ser humano. “...La Naturaleza no es sujeto de apropiación y explotación; la Naturaleza nos procrea, nos nutre y nos acoge. Interlocuta con nosotros y con ella las comunidades establecen especiales relaciones de carácter espiritual...” (Acosta, y otros, 2009).



ventajas comparativas basadas en la vocación territorial, la especialización y las diferencias con otros territorios.

El “territorio”: un sistema complejo y dinámico

El concepto de territorio expresa una realidad compleja. De manera sencilla, es posible afirmar que es un recurso integrado por múltiples componentes; el punto de encuentro y organización, donde se facilitan formas de cooperación entre individuos, instituciones, agentes económicos y actividades, marcados por una identidad histórica, cultural y económica.

Señala Folch (2003) la naturaleza sistémica y compleja del territorio, que se admite hoy ampliamente, desautoriza todos los reduccionismos provenientes de diversas actitudes perceptivas parciales del territorio, por ejemplo: la actitud productivista, en la perspectiva de generar bienes de mercado; las decisiones están en función del momento productivo; la actitud utilitarista, según la cual el territorio cambia de valor según varíe el precio del suelo; la actitud funcionalista, con arreglo a la cual el territorio es el espacio por el que circulan las cosas y los flujos, a cuyos efectos todo debe supeditarse; la actitud formalista, que lo contempla como si fuese un dibujo; la actitud patrimonialista, preocupada sobre todo por los derechos de propiedad y las transmisiones generacionales; la actitud naturalista, proclive a considerar oportuno sólo lo intocado, o a lo sumo rústico.

Sólo un posicionamiento holístico genera una concepción integral e integrada, resultado de considerar todos los puntos de vista disponibles. Bajo este enfoque, el territorio debe visualizarse como un sistema complejo, integrado por un conjunto de elementos constituyentes o atributos, cada uno con funciones específicas, que establecen relaciones para alcanzar un objetivo común: mayores niveles de calidad de vida y mejor aprovechamiento de los recursos naturales. Los elementos constituyentes o atributos²⁶ de un territorio se engloban en subsistemas,

26 El territorio posee un conjunto de atributos del territorio que lo identifican: condiciones físico-naturales y recursos naturales como soporte y oferta territorial; población y actividades productivas, conjuntamente con los usos de la tierra; una red de centros

cuya integración permite definir la capacidad de carga del patrimonio natural y base de sustentación ecológica (naturaleza) frente a la dinámica y estructura socioeconómica (población), en un tiempo y espacio determinado, así como la organización política institucional administrativa reguladora, orientadora y controladora, de la ocupación del territorio.



En término de políticas derivadas de la acción del Estado, se concibe el territorio como una construcción social, producto de la dinámica económica y social, de las manifestaciones culturales de la población y de las relaciones de poder, sin

obviar la oferta del potencial natural y la pluralidad geográfica que le imprime rasgos característicos.

El territorio constituye la base geográfica donde se desenvuelve y trasciende la sociedad; por tanto es el producto de la interacción histórica entre la sociedad, la naturaleza y la economía.²⁷

urbanos y el espacio rural, articulados a una infraestructura de servicios; una organización institucional y administrativa; delimitado y sometido a los principios de soberanía.

27 A título informativo y para indicar el carácter polisémico del concepto de territorio, en el contexto de los pueblos indígenas el término territorio se asimila al de hábitat indígena, para indicar que es un espacio ocupado y poseído por las comunidades indígenas, en el cual se desarrolla su vida física, cultural, social, económica y política; que comprende las áreas de cultivo, caza, pesca, continental, fluvial y marítima; recolección, pastoreo, asentamientos, caminos tradicionales, caños, vías fluviales, lugares sagrados e históricos y otras necesarias para garantizar y desarrollar sus formas específicas de vida. Por tanto, el territorio hace referencia al espacio físico-natural reconocido por la tradición como asiento inmemorial de antepasados y de referentes culturales. (Art. 2. Ley de Demarcación y Garantía de Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas. Venezuela, 2001).

Ilustración No. 19: Territorio, un sistema dinámico

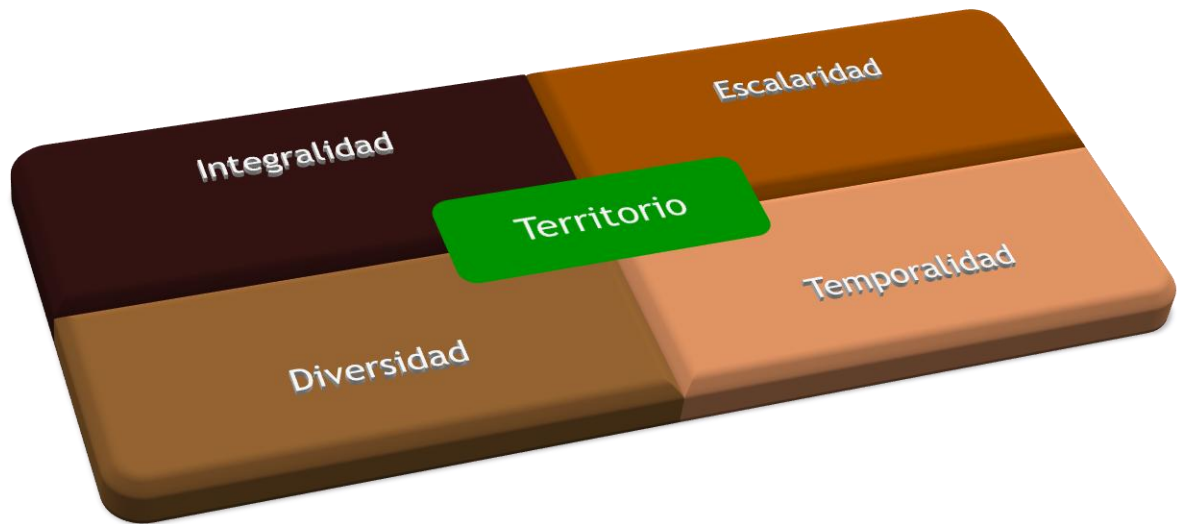


Fuente: Camargo Mora, M.: Nuevo Enfoque para la Construcción del Territorio, Universidad de los Andes, Venezuela. 2007. Web: www.gabrielaterritorio.blogspot.com.
Elaboración propia.

El territorio comprende el conjunto articulado de elementos naturales, económicos, sociales, culturales, políticos e institucionales, ordenados, interrelacionados entre sí, funcionalmente, a diversas escalas jerarquizadas que formalizan unas determinadas estructuras territoriales²⁸ cambiantes en el tiempo. Concebido así, el territorio lleva implícito las cualidades de integralidad, escalaridad, diversidad y temporalidad, las cuales se expresan en la naturaleza del desarrollo territorial.

28 Se entiende por “estructura territorial” los diferentes niveles o estándares espaciales contruidos sobre la base de las distintas magnitudes de concentración económica, social y física de los centros poblados existentes y sus vínculos entre ellos. Bajo el supuesto de que cada nivel o estándar territorial posee características de dependencia con respecto a los estándares de jerarquías superiores, siendo ésta mayor en contextos de polarización con los cuales interactúa, los primeros niveles o estándares están formados por asentamientos o centros poblados de mayor concentración física, económica y poblacional y los últimos niveles por centros de menor concentración (más postergados). La polarización de la estructura tiene que ver con las desigualdades sociales expresadas en pobreza y marginación; pero también con desigualdades económico-productivas expresadas en una estructura sectorial heterogénea y desarticulada de la economía (Cortez Yacila, 2011).

Ilustración No. 20: Cualidades del territorio



Fuente: Pavez, María Isabel. (2004). *El territorio como sistema. Fundamentos epistemológicos y conceptuales en diversos autores*. Recuperado de: <https://www.u-cursos.cl/fau/2008/1/AO503/1/material.../448120>
Elaboración propia.

La integralidad implica la articulación de todos los elementos del territorio, por lo tanto no se trata de una suma de sus partes sino de estructuras funcionales diversas que conforman el todo territorial. Estructuras urbanas o rurales, cada una de ellas, resultado de la interacción de estructuras productivas, estructuras de poder, estructuras sociales y administrativas territorializadas. “No cabe, entonces, examinar la economía o modo de producción de un territorio aislado de su relación con las condiciones de vida de la población, condiciones ambientales, culturales y políticas” (Massiris Cabeza, 2012).

La escalaridad, implica considerar que los fenómenos o hechos territoriales varían según la escala de observación (internacional, nacional, regional, subregional y local), lo que incide en su naturaleza y relaciones. A cada escala corresponden estructuras territoriales distintas pero interrelacionadas tanto en sentido horizontal como vertical²⁹.

²⁹ Las relaciones horizontales se dan entre elementos y estructuras correspondientes a una misma escala, en tanto que las verticales llevan implícitas relaciones de poder entre estructuras territoriales jerarquizadas. La naturaleza de las estructuras territoriales también varían en función de la escala de observación, en los ámbitos locales, las estructuras urbanas y rurales se observan con un mayor nivel de detalle que lo que ocurre con estas



Los territorios son diversos, no siempre presentan las mismas cualidades naturales y culturales, las mismas potencialidades, limitaciones y problemas. Como lo señala Massiris (2012), unos territorios están estrechamente ligados a formas avanzadas de modo de producción capitalista; otros presentan formas productivas y de comportamiento social con características feudales o semif feudales; otros en los que el efecto ambientalmente depredador de la economía no es muy notable (espacios naturales). Del mismo modo, existen espacios sociales y culturales diversos: territorios indígenas, espacios de comunidades mineras, minifundios, etc. Se presentan también territorios diversos desde el punto de vista sociopolítico: territorios en conflicto, territorios en disputa, etc. O diversos en cuanto a condiciones naturales: unos con alta biodiversidad, otros con serios procesos de degradación o riesgo.

Finalmente, el territorio cambia en el tiempo en función de los cambios económicos, sociales, políticos y culturales que ocurren. Las formas de producción prevalentes en un momento determinado y las condiciones de vida de la población, se definen en función de las concepciones económicas y estructuras de poder dominantes en dicho momento. Por tanto, las estructuras territoriales presentes en un momento determinado se explican en función de procesos históricos que permite entender el por qué de las realidades actuales y sus tendencias de cambio.

El Desarrollo Territorial y sus elementos fundamentales

La endogeneidad del desarrollo

Para lograr el desarrollo socioeconómico y la ordenación del territorio se necesita un instrumento estratégico con la finalidad de implantar un modelo de crecimiento equilibrado, basado en la dinamización de los recursos locales y endógenos, buscando un mayor acercamiento de la administración pública y la población.

mismas estructuras en las escalas regional y nacional. Lo mismo ocurre con las estructuras ambientales, productivas, sociales y administrativas que interactúan en cada ámbito territorial.



“El desarrollo endógeno es entonces un proceso de crecimiento económico y cambio estructural llevado a cabo por la comunidad local, utilizando el potencial de desarrollo que conduce a la mejora del nivel de vida de la población. Al conceptualizar la endogeneidad del desarrollo, lo que se hace es calificar las capacidades que tiene el territorio para gestionar “desde adentro” el desarrollo, a partir de sus propios recursos naturales, materiales construidos y humanos” (Vázquez Barquero, 2005).

El desarrollo endógeno es una estrategia territorial que aprovecha los procesos favorables de la globalización para insertar a los territorios en las dinámicas de la competitividad mundial a partir de sus propias potencialidades en recursos naturales y humanos en un ambiente de igualdad de oportunidades y justicia, es decir crecer desde un punto de vista endógeno, y también obtener recursos exógenos (inversiones, recursos económicos, humanos, etc.), así como en la capacidad de control del excedente que se genera en el nivel local.

Es fundamental revelar a los distintos actores o agentes los recursos endógenos disponibles en el territorio para dar respuestas a las necesidades de la población formulando estrategias, jugando en este contexto un papel importante el ordenamiento territorial como instrumento para la preparación del territorio, junto a la participación ciudadana, para las transformaciones socioeconómicas que tendrán su finalidad en el desarrollo y bienestar de sus habitantes (Marrero, Aguila, & Otros, 2012).

Fundamentos y aspiraciones del desarrollo territorial

El territorio, más que una referencia física y neutral constituye un espacio dinámico donde interactúan (de manera sinérgica y/o conflictiva) actores y procesos que marcan su presente y futuro; el entendimiento de esta dinámica es, por tanto, un insumo importante para la planificación de acciones y provee una línea de base para el seguimiento y evaluación de intervenciones y colaboraciones estratégicas relacionadas a un determinado ámbito (social, económico, ambiental o institucional). (García M. , 2013).



Un análisis a profundidad del territorio, para fines de desarrollo económico implica entender su potencial endógeno, la participación de actores (factores) internos y externos en el aprovechamiento de estos recursos y su grado de integración a sectores y/o cadenas regionales y nacionales que permiten tanto la valorización de los productos o servicios a los que dan lugar estos recursos cuanto a la atracción de (nuevos) factores que refuercen su competitividad. Es decir, plantea el desarrollo como un proceso endógeno, cuyos ejes centrales son la movilización del potencial de “desarrollo” del territorio y la capacidad de la población de liderar el proceso en el territorio, entendido como el conjunto socioeconómico integrado por hombres y mujeres, recursos, conocimientos técnicos, etc.; por lo tanto, el territorio es un todo interrelacionado (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria-INTA, 2007).

Desde la perspectiva del enfoque del desarrollo territorial, un territorio está caracterizado por la existencia de una base de recursos naturales específica; una identidad basada en la historia y cultura local particular; las relaciones sociales, institucionales y las formas de organización propias; y, determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso. Estas características le dan a un territorio una identidad, como una huella digital, que lo hace único, poniendo de relieve que el territorio no es un mero soporte geográfico de recursos y actividades económicas sino una construcción social, producto de las interrelaciones y decisiones de los actores locales en torno a un proyecto de desarrollo concertado.

El desarrollo territorial es un proceso implementado por los actores del territorio, que procura fortalecer las capacidades locales y aprovechar los recursos propios y externos para consolidar el entramado socioinstitucional y el sistema económico-productivo local con el propósito de mejorar la calidad de vida de esa comunidad.³⁰

30 El Desarrollo Territorial Rural es un proceso de "...transformación rural que, a través de la organización y dinamización del territorio y de la puesta en marcha de metodologías dinámicas y flexibles de organización social, pretende alcanzar: un alto grado de innovación y diversificación económica productiva con actividades agrícolas y no



El territorio como un todo interrelacionado incluye como fundamentos principales: la participación social; la multidimensionalidad; la multisectorialidad; la conciencia institucional y la visión de una economía de territorio. El desarrollo territorial pretende entonces: la integración de las políticas sectoriales con las propuestas integrales locales; la articulación entre lo urbano y lo rural; la valoración del recurso humano, social y natural; la innovación tecnológica y organización; el fortalecimiento de las capacidades territoriales; y la inclusión institucional.

Las aspiraciones del desarrollo territorial son en última instancia: la cohesión social con el fin de que prevalezca la equidad, la solidaridad, la justicia social y el sentido de pertenencia; y la cohesión territorial, que reconozca la entidad cultural y la política socialmente integrada. Sus grandes desafíos tienen que ver sobre todo con:

- La necesidad de formar recursos humanos de acuerdo a las necesidades del sistema productivo local, superando cuanto antes el desencuentro que existe entre la oferta académica y las necesidades de innovación en los diferentes sistemas productivos locales.
- La integración económica y política, generando estrategias de descentralización productiva³¹ y espacios de participación social y la construcción de una nueva institucionalidad en los territorios.

agrícolas que permita construir sistemas productivos locales competitivos, reducir el riesgo y la vulnerabilidad frente a los cambios en los mercados y reducir drásticamente los niveles de pobreza y marginalidad; altos niveles de capital social y cultural rural a fin de fomentar la inclusión social, el arraigo de la gente a su tierra y una mayor capacidad de innovación social y cultural; infraestructura, equipamientos y servicios eficientes para el desarrollo económico y el mejoramiento de la calidad de vida (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria-INTA, 2007). Pág. 3.

31 La descentralización productiva en el territorio está condicionada por el diferencial de capacidad de las empresas ubicadas en contextos de concentración de primer nivel y el desplazamiento ocurre hacia niveles territoriales jerárquicos inferiores. Es un proceso selectivo de la dinámica espacial de las actividades y factores productivos. Estos elementos se relacionan con el ritmo diferenciado que posee la dinámica de los diversos agentes, en el cual la escasa acumulación y el bajo grado de innovación no permiten que empresas de menor tamaño ubicadas primariamente en zonas centrales logren cuotas de competitividad adecuadas para garantizar su permanencia. Por lo tanto, los procesos de



- La reconstrucción de la ruralidad, concebida como la forma de relación que se establece entre la sociedad y los espacios rurales y a partir de la cual se construye el sentido social de lo rural, la identidad y se moviliza el patrimonio de dichos espacios.
- La cuestión ambiental, que implica la articulación de las variables ambientales con las variables económicas y sociales que permita construir diferentes escenarios de ordenamiento territorial que reflejen los verdaderos costos y beneficios socioeconómicos respecto a usos alternativos del patrimonio natural. Albuquerque (2003), subraya la importancia de la dimensión ambiental en los procesos de desarrollo territorial al afirmar que:

“...la incorporación y puesta en valor del medio ambiente como un activo importante de desarrollo local ofrece diferentes oportunidades para el despliegue de actividades productivas innovadoras en el medio rural, de forma complementaria a las ocupaciones tradicionales...” (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria-INTA, 2007)

- La corresponsabilidad entre los grupos sociales de los territorios bajo formas de autogestión y autoinstitución (empoderamiento de la sociedad civil con esquemas contractuales flexibles y promisorios). Implica la gestión compartida entre actores públicos y privados fortalecidos.
- El enfoque territorial que supera la visión parcial y sectorializada del territorio, al verlo como un todo, orienta su gestión integral permitiendo divisar las vinculaciones existentes entre las distintas actividades que se realizan en el territorio.

descentralización productiva son el carácter espacial del desplazamiento que adquiere la dinámica del capital como consecuencia de las profundas desigualdades existentes (Cortez Yacila, 2011).



El Desarrollo Económico Territorial, un enfoque estratégico y sistémico

El Desarrollo Económico Territorial (DET) es un proceso deliberado, cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida y garantizar el pleno ejercicio de derechos de la población en un territorio determinado; para lograrlo:

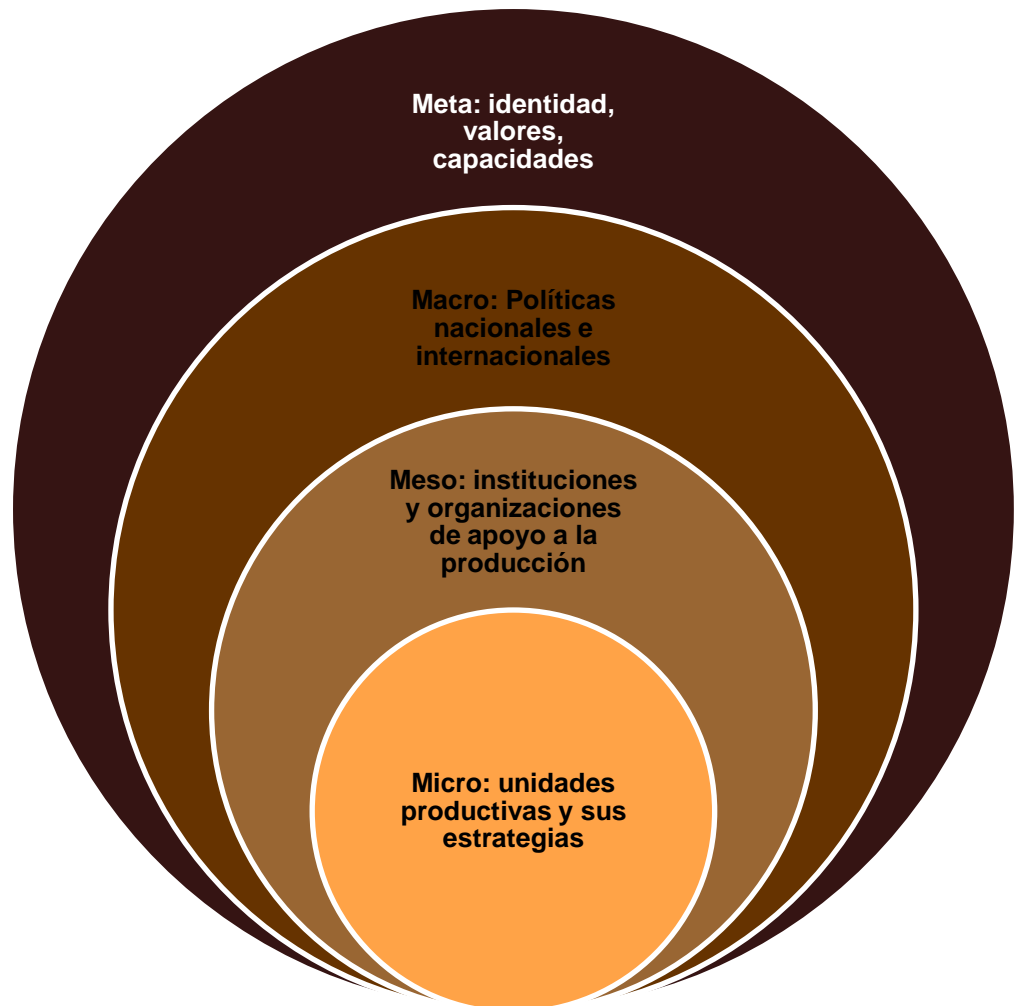
“Estimula la actividad económica local, a través del empoderamiento y fortalecimiento de las capacidades, recursos y oportunidades; y la búsqueda de intervenciones y colaboración con los diferentes niveles de gobierno (parroquial, cantonal, provincial, regional y nacional). El DET toma como unidad de actuación al territorio y no a la empresa o un sector aislado. Lo que supone un proceso sostenido, participativo, consensuado e integral, de acuerdo al contexto, para el funcionamiento de la economía local, sus potencialidades y las oportunidades que pueden aprovecharse; sin perder de vista el ámbito regional, nacional y mundial. El DET es un camino, no es un fin en sí mismo” (Comité Ecuatoriano de Desarrollo Económico y Territorial-CEDET, 2011).

El entorno territorial impacta a las empresas de cualquier tamaño y a la cadena de la que forman parte. No basta entonces, la capacidad interna de las unidades de producción, sino su capacidad de interrelación y colaboración con el resto del proceso productivo o de la cadena; y de ésta, respecto del territorio donde se encuentra el sistema de actividades económicas, con la infraestructura existente, el recurso humano, los servicios básicos, las capacidades de investigación e innovación, etc. La integración supone, necesariamente, que las unidades productivas se reconozcan como un elemento y un actor más del entorno local y aprendan a interactuar con el resto de actores del territorio.

La economía del territorio no sólo depende del entorno local, sino del nacional e internacional, del entorno de negocios, las políticas productivas, comerciales, monetarias, fiscales, etc. Se trata por tanto de un Sistema en el que se distinguen cuatro niveles fundamentales de interrelación: el micro, relativo a la capacidad de las empresas y sus estrategias; el meso, referido a las instituciones y organizaciones de apoyo a la producción; el

macro, encargado de asegurar condiciones generales de estabilidad nacional y de promover un marco regulador general; y el meta, donde se encuentra la identidad local, los principios de los actores del territorio, sus competencias y las capacidades locales para cooperar y dialogar, así como los valores y actitudes favorables al desarrollo y la actividad económica.

Ilustración No. 21: Niveles fundamentales de interrelación bajo el enfoque de DET



Fuente: CEDET (2011). *Qué es el desarrollo económico territorial? Ventajas y oportunidades de contar con un Agencia de Desarrollo Económico Territorial.* Quito. Elaboración propia.



El DET contempla, entre otros aspectos, la articulación y colaboración creativa entre los actores e instituciones públicas y privadas; la introducción de innovaciones en los sistemas productivos locales, enmarcadas en el fortalecimiento del potencial endógeno; la generación de procesos de inclusión y equidad; la formación del capital humano según las necesidades del contexto local, que genere capacidades, competencias y programas que aseguren la empleabilidad del talento local; la construcción de procesos e infraestructuras estratégicas de acuerdo a las características, limitaciones y oportunidades del territorio en su relación global; y, la valorización del patrimonio natural y cultural como elementos que facilitan la cohesión social, la generación de emprendimientos y la diferenciación del territorio en procesos de marketing territorial.

Por la cercanía con la realidad de los actores y las circunstancias del territorio, el DET como un enfoque orientador, facilita la concertación y la generación de soluciones y acciones acordes con las características, limitaciones y oportunidades del territorio. Integra a la población porque proporciona objetivos, estimula a los ciudadanos a participar y emprender actividades generadoras de valor e incorpora los aspectos ambientales, culturales, sociales e institucionales del territorio (Comité Ecuatoriano de Desarrollo Económico y Territorial-CEDET, 2011) Pág. 12.

La interrelación de los actores e instituciones locales bajo una apuesta territorial común, favorece el crecimiento sostenido y la creación de empleo de calidad. La articulación público-privado aborda aspectos que afectan el territorio como la asimetría de información, la capacidad del talento humano, los altos costos de transacción, etc. Las soluciones requieren un enfoque sistémico orientadas a incentivar la actividad productiva y las buenas prácticas; la generación de infraestructura necesaria; el impulso del ordenamiento territorial basado en el pasado, presente y futuro de las actividades productivas y comerciales, que facilite el desarrollo económico de manera integral; la corrección de fallas de mercado³², para generar un

³² Las fallas del mercado suelen definirse como situaciones en las que el mercado no logra alcanzar la eficiencia, porque el comportamiento individual de cada persona tratando de



entorno favorable a la inclusión y equidad; favorecer la formación a fin de suplir la demanda de los sectores productivos del territorio y el empleo; fomentar estrategias de emprendimiento, sobre la base de las principales cadenas productivas, el potencial endógeno y la vocación productiva local; estimular la asociatividad y el trabajo colaborativo entre las unidades productivas locales; incentivar la investigación para posibilitar un modelo productivo basado en el conocimiento, el valor agregado, la productividad y la cohesión social; motivar el aprendizaje colectivo y la innovación continua; promover el territorio y su identidad, con su marca de calidad y origen.

El sistema territorial y su ordenamiento

“...El análisis de un territorio debe obedecer entonces a un enfoque sistémico, en función de los subsistemas que lo conforman: el subsistema económico, es decir, la forma como se reproduce el capital en un espacio determinado, sus relaciones de poder, y la distribución de los bienes y servicios producidos; el subsistema institucional, que comprende las relaciones entre la normatividad jurídica, la política y la eticidad de los actores; el subsistema socio-cultural, referido a las formas de relación entre los agentes, mediatizados por sus ancestros culturales y todo tipo de subculturas derivadas de modelos consumistas apropiados a través de los medios de comunicación; el subsistema físico que propende por un uso más racional del espacio entre los asentamientos humanos y las actividades productivas y de distribución; y, finalmente el subsistema medio ambiental, hacia el cual confluyen todos los demás, constituyéndose así en el eje transversal que las permea...” (Santacruz Medina, 2009).

El territorio entendido como un sistema (Sistema Territorial) es:

maximizar sus beneficios se contrapone al supuesto mejor resultado social. Típicamente se identifican como fallas del mercado a la asimetría de información, los monopolios, las externalidades y los bienes públicos.



“Una construcción social que representa el estilo de desarrollo de una sociedad; se forma mediante las actividades que la población practica sobre el medio físico y de las interacciones entre ellas a través de los canales de relación que proporcionan funcionalidad al sistema...La población se organiza en grupos de interés y genera instituciones que la vertebran así como normas legales que, junto a las propias de todo sistema, definen las reglas de juego gracias a las cuales el sistema funciona de una forma que tiende al equilibrio” (Gómez Orea, 2008).³³

Por lo tanto, el sistema territorial está conformado por un conjunto de subsistemas que pueden clasificarse en: humano, cultural, tecnológico, económico, espacial, político y ecológico. (Rubiano, y otros, Población y Ordenamiento Territorial, 2003). Estas categorías mantienen entre sí nexos de interacción y campos de acción-alteración del sistema para configurar una matriz funcional del sistema territorial en el cual la noción de territorio redimensiona su significado singular de interacción entre organización social, política y económica como la base fundamental del ordenamiento del espacio.

Según Gómez Orea (2008) los subsistemas del sistema territorial son: El ambiental, biofísico, medio físico o natural que corresponde al patrimonio natural que sostiene y condiciona las diversas actividades de la población. También puede denominarse sistema biofísico, medio físico o sistema natural.

El económico que comprende al conjunto de factores vinculados con el desarrollo de la economía integral del territorio, las diversas formas de organización de los modos de producción y las opciones o potencialidades que pueden aprovecharse para fomentar el logro del Buen Vivir. Se define

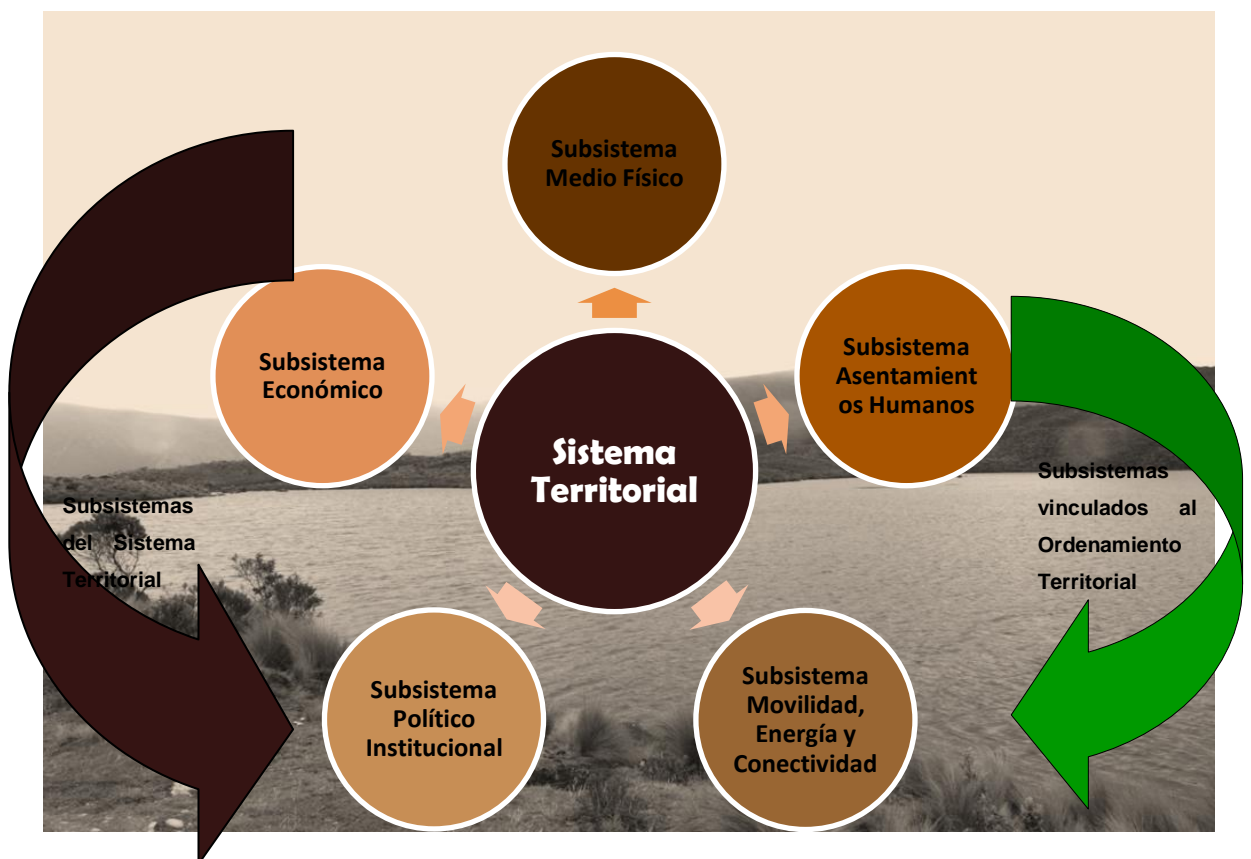
33 Gómez Orea (2008) señala que el sistema territorial se representa a través de un modelo territorial que es una imagen simplificada de la realidad y utiliza elementos estructurantes y más fácilmente representables de él como: el medio físico, los usos primarios del suelo, el sistema de asentamientos poblacionales, los canales de relación sobre todo las infraestructuras de transporte, y otros elementos importantes. El sistema territorial y el modelo que lo representa, es la proyección espacial del estilo de desarrollo de la sociedad en el espacio al que se refiere, por tanto las estrategias distintas de desarrollo económico, social y ambiental conducen a modelos distintos de organización espacial.

también como el sistema de población y actividades de producción, consumo y relación social.

El político-institucional que corresponde a la capacidad de la institución pública y también de los actores territoriales para guiar o promover procesos orientados al desarrollo y a la gestión del territorio de su circunscripción. Se denomina también “marco legal e institución.

Mientras que los subsistemas vinculados al ordenamiento territorial son: el sistema de asentamientos humanos que comprende el análisis de las formas de distribución y ocupación del territorio por parte de la población; y el sistema de movilidad, energía y conectividad, que incorpora: infraestructura vial, relacionada con el transporte público, el tránsito y la seguridad vial; equipamientos y redes de interconexión energética; y, redes y sistema de telecomunicaciones e internet.

Ilustración No. 22: Configuración del Sistema Territorial a partir de los Subsistemas



Fuente: Gómez Orea, Domingo. (2008). Ordenación Territorial. Madrid: Ediciones Mundi Prensa. Elaboración propia.

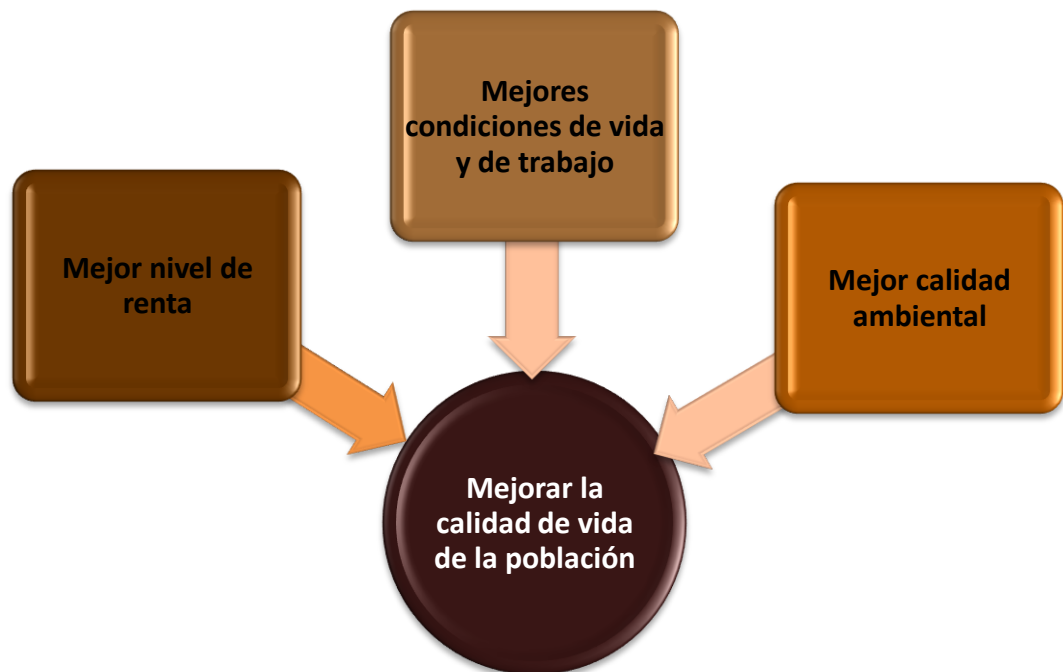
Estos subsistemas están presentes en el territorio generando interrelaciones y dinámicas que particularizan los territorios y las poblaciones que en ellos habitan. El territorio aparece entonces, como un conjunto dinámico y finito en el que se desarrollan actividades diversas enmarcadas en los diferentes sistemas de acción socio-físico y económico-espacial. Las dinámicas generadas por las interrelaciones entre población, ambiente, sociedad y economía en un territorio se realimentan generando tensiones³⁴ permanentes que pueden provenir del tamaño, la estructura, el crecimiento, la reproducción o ubicación de la población en el territorio; pero también de la organización para la producción, distribución, apropiación y consumo de bienes y servicios; ó de cambios o transformaciones en el ambiente natural o construido; ó en el conocimiento y la tecnología (UNFPA-Ministerio de Ambiente, 2004).



34 Existe una tensión cuando hay un conjunto de presiones o movimientos en dirección contraria provenientes de uno o de los dos términos de la relación: población-ambiente; población-social; población-economía; y que generan cierto grado de estrés. Un proceso se convierte en una tensión problemática cuando la tensión es creciente y desborda la capacidad de respuesta institucional, o no puede ser resuelta por los mecanismos corrientes del ambiente, la sociedad, el conocimiento, la tecnología, de manera que se generan impactos negativos en alguna de las dimensiones involucradas (ambiental, social, económica y la propia dimensión poblacional-demográfica).

El ordenamiento territorial es, en este marco, un instrumento de la planificación territorial ³⁵ orientado por un lado a identificar las interrelaciones existentes entre los componentes del sistema territorial y las tensiones que puedan generarse; y por otro, resolver aquellas tensiones negativas (problemas) entre los agentes, sectores, actividades, instituciones públicas sobre un mismo espacio; estrategia en la que prima el interés público, la concertación y la visión de largo plazo que permite avanzar hacia un sistema territorial satisfactorio y sostenible con una mejor calidad de vida.

Ilustración No. 23: Objetivos del Ordenamiento Territorial



Fuente: Gómez Orea, Domingo. (2008). Ordenación Territorial. Madrid: Ediciones Mundi Prensa. Elaboración propia.

“...Merece enfatizar que la expresión “ordenación territorial” se usa en la práctica con varios significados: la descripción de la realidad de un determinado territorio –en términos de su estructura o conformación-, la adopción de un punto de vista o posición sobre su evolución, el análisis de esta evolución y la formulación y gestión de instrumentos –desde una perspectiva

³⁵ La planificación territorial es el esfuerzo deliberado y sistemático destinado a organizar el proceso de desarrollo económico y social en un territorio y en una dirección: mejorar la calidad de vida de la población en el territorio vivo, dinámico y diverso.



científica-; y de una técnica administrativa y una política, en relación al Estado o poder público...”

Como una técnica administrativa, el ordenamiento territorial es “una materia, función o actividad pública que se ejerce a través de planes y que enfrenta la necesidad de controlar las actividades humanas públicas, privadas, comunitarios y de otros sectores, para evitar su localización y crecimiento espontáneos y los problemas a lo que conducen estos comportamientos, garantizando una equidad territorial...” (Pauta Calle, 2013).

El ordenamiento territorial permite direccionar la acción de la población humana sobre el territorio, para potenciar las oportunidades de desarrollo humano que el medio físico ofrece y prevenir o mitigar los riesgos. Orienta la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos, buscando su desarrollo socioeconómico y teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio y la armonía con el medio físico.

Es una estrategia de desarrollo integrado del territorio³⁶ en el que se compatibilizan los objetivos económicos, ambientales y sociales, pretendiendo un desarrollo económicamente competitivo, que sea social y culturalmente justo, ecológicamente sustentable y territorialmente armónico y equilibrado. La ordenación surge en el momento mismo en que dicho territorio es habitado, es decir, en el momento en que sobre ese territorio se asienta una población. Por consiguiente, el ordenamiento no se refiere al territorio en sí mismo, sino a las relaciones que una población determinada establece con ese territorio. (Rubiano, op.cit.).

36 De acuerdo a las estrategias utilizadas, el ordenamiento territorial puede ser activo, pasivo e integral. El primero, busca modificar los desequilibrios del desarrollo que caracterizan un orden territorial establecido. El carácter de activo se debe a la intervención dinámica del gobierno sobre el territorio y puede ser a escala nacional, regional o municipal (entre las estrategias más utilizadas están: explotación de nuevas áreas, impulso a la industria en zonas deprimidas, reforma agraria, descongestión urbana, desarrollo rural integrado, etc.). El segundo, se asocia a políticas de uso y ocupación del territorio que tiene predominancia en la escala local; su carácter pasivo se relaciona con el uso de zonificaciones o regionalizaciones como estrategias para inducir nuevos escenarios de uso del territorio. En el ordenamiento territorial integral se combinan instrumentos tanto activos como pasivos. Se basa en la articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales para promover patrones equilibrados de ocupación y aprovechamiento del territorio (Santana Juárez, 2004).



El sistema económico: un subsistema del sistema territorial

A continuación se presentan algunos aportes teóricos que permiten vincular los temas de orden territorial, antes tratados, y su vínculo con la economía; lo que facilitará profundizar el análisis del “sistema económico” como un componente del sistema territorial.

Aportes teóricos para abordar el análisis del sistema económico y su interrelación con el territorio

En América Latina surge una nueva concepción espacial que influye en el desarrollo socioeconómico, la libertad de comercio, la tecnología, la productividad, la competitividad y la relocalización de actividades productivas, asimismo sucede con los cambios en la distribución de la población y la integración física del territorio latinoamericano. Sin embargo, uno de los problemas de mayor preocupación es el de las profundas desigualdades dentro y fuera de los territorios, que se expresa en la búsqueda de una explicación al hecho de que las actividades productivas de un territorio tienden a concentrarse en determinadas aglomeraciones.

En este marco, existen teorías de predominancia exógenas (teoría de los procesos de desarrollo socioeconómico; teoría del crecimiento desequilibrado; teoría de las causalidades acumulativas) que consideran que los factores económicos y sociales que inciden en el desarrollo de los territorios son de naturaleza externa que actúan o provienen desde fuera. Otras, de predominancia interna (teoría de la ubicación o del uso del suelo; teoría de la localización industrial; teoría de los lugares centrales; teoría de la base de exportación; Teoría de desarrollo regional; teoría de los polos de desarrollo; teoría de las etapas de desarrollo; teoría relativa a la estructura industrial; teoría del input-output access; teoría del desarrollo de acumulación flexible) consideran por un lado, los factores internos de los territorios favorables o desfavorables para el desarrollo económico; y por otro, la fuerte relación de interdependencia entre los territorios de un país.



Crecimiento desequilibrado y causalidades acumulativas

Según el primer grupo de teorías, el territorio concebido como un “espacio polarizado”, se caracteriza por las interdependencias de las unidades económicas y la existencia de aglomeraciones de las actividades humanas caracterizadas a su vez por su localización, tamaño, composición funcional, red de servicios y distribución (Hermansen, 1974).³⁷ Para Hirschman (1958), el crecimiento territorial es desequilibrado pero éste, es capaz de impulsar el desarrollo económico y la formación de aglomeraciones³⁸ crecientes en pocos espacios y a su vez incidir en el desarrollo de territorios rezagados, debido a la existencia de fuerzas impulsoras como: el comercio entre territorios; la transferencia de capital e innovación a territorios menos desarrollados; emigración de la población y generación de remesas; desarrollo de ventajas competitivas; complementariedad entre territorios ricos y pobres; crecimiento del sector primario en zonas pobres y posterior desarrollo industrial, conformando los “polos de desarrollo”.

37 Hermansen, concibe el desarrollo económico de un territorio como un proceso de desarrollo cultural que supone una amplia distribución del conocimiento mediante mejoras reales en la educación, cambio de actitudes, criterios, creencias, valores y normas que regulan la conducta individual y social; un proceso de desarrollo social, que abarcan aspectos distributivos del desarrollo económico y la expansión de los sistemas de seguridad social; satisfacción de las necesidades humanas y mercantiles como nutrición, salud, vivienda, educación, recreación y servicios públicos; y, los cambios de estructura de los grupos sociales y de los patrones de interacción social o movilidad social; y, un proceso político administrativo, relacionados con los cambios en las posiciones de influencia y de poder.

38 La concentración geográfica de la producción es consecuencia de la conjunción o combinación de tres distintas fuerzas. La primera, las economías de escala en la producción, las cuales son internas a la empresa e independientes al territorio, además de que supone la existencia de competencia imperfecta; la segunda, el tamaño del mercado local; y, la tercera, los costos de transporte, los cuales limitan las fuerzas centrípetas de la aglomeración. Bajo este enfoque, si los costos de transporte son bajos o nulos, y el mercado local es importante, la totalidad de la producción tenderá a concentrarse en un solo lugar para obtener el máximo beneficio de las economías internas de escala. Así, las empresas se localizarán en una aglomeración para estar cerca de las plantas proveedoras de insumos, con objeto de minimizar los costos de transporte, lo que atraerá más empresas productoras de insumos, dando lugar a un proceso de acumulación natural (Iturribarria, 2007).



Por el contrario, Fritz Voight (1958), consideró que un territorio negativamente influenciado por largo tiempo difícilmente puede “recobrar” el terreno perdido, por haber estado sometido a un proceso de saqueo de sus mejores recursos físicos, humanos y de capital. Gunnar Myrdal (1974), cuyo aporte se basó en la interdependencia entre los fenómenos económicos, sociales e institucionales, advirtió también que los desequilibrios socioeconómicos regionales si son muy fuertes y las regiones pobres abarcan vastos sectores de la población impedirán un proceso de desarrollo nacional dinámico.

Frente al crecimiento desequilibrado, Hirschman introdujo el concepto de “encadenamientos hacia adelante y hacia atrás” (linkages); Voight planteó que los territorios pobres deberían especializarse en ciertas producciones primarias que necesitan los territorios ricos, disminuyendo las brechas, impulsando el sector primario y posteriormente el industrial. Myrdal teniendo en cuenta los posibles efectos acumulativos negativos para las zonas pobres, abogó por la concentración de inversiones privadas y públicas con el fin de crear una o pocas aglomeraciones motrices para transmitir el desarrollo a las diferentes regiones del país o territorio, bajo un enfoque de igualdad de oportunidades y la profundización del sistema democrático por lo que propuso un Estado Presidencial Mundial que mediante una planificación y redistribución mundial evite el aumento de la brecha entre países ricos y pobres.

Localización espacial y la teoría del costo mínimo

El análisis de la teoría de la localización adquiere importancia a finales del siglo XIX, *“momento en el que las mejoras tecnológicas en los medios de comunicación, que implican una disminución de los costos de transporte, permiten a las empresas plantearse por primera vez localizaciones alternativas para mejorar la eficiencia del proceso productivo”* (Viladecans Marsal, 1999).

Es importante considerar los aportes de las teorías clásicas de la localización cuyo principal supuesto es el de la “competencia perfecta”, en



la cual existen gran número de productores y consumidores, hay ausencia de monopolios, por lo tanto no pueden influir en la formación de los precios.

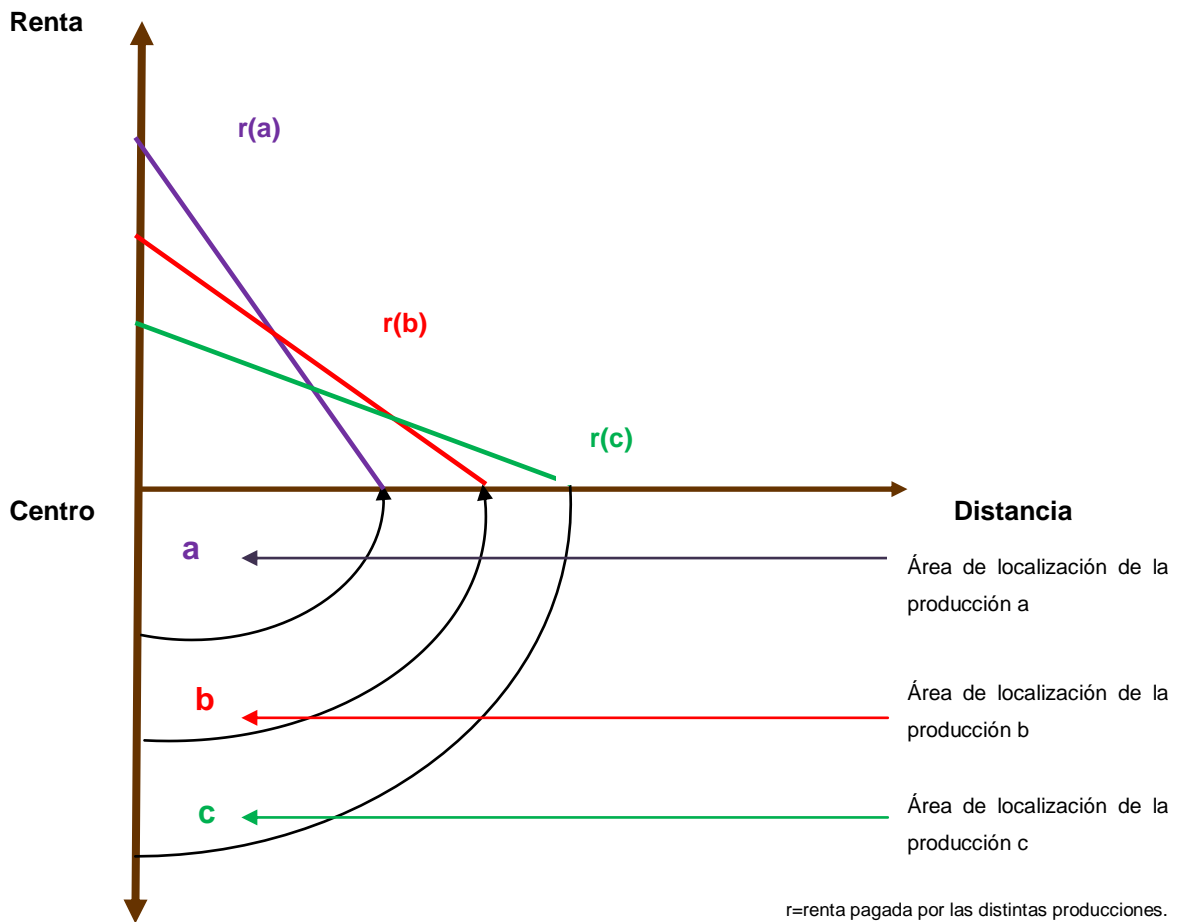
La racionalidad económica de los empresarios se dirige hacia la búsqueda del óptimo de localización de sus actividades para la maximización de sus ganancias. Conciben un espacio transparente, sin barreras geográficas que limiten la circulación de los productos.

El modelo básico es el desarrollado por el alemán Von Thunen (1826), que busca una posible relación entre los usos del suelo agrario y la distancia a los mercados urbanos, sitios de circulación e intercambio de los productos agrícolas. Planteó la distribución del uso del suelo en función de los costos de producción y de transporte de los suministros del campo a la ciudad.

Demostró que la competencia entre los productores agrícolas se traduce en un gradiente de alquiler del suelo, de tal manera que el precio máximo de éste se encuentra en la ciudad y desciende progresivamente hasta llegar a cero en el sitio de cultivo más lejano.

Se observa en la siguiente ilustración que la competencia por el terreno más accesible será resuelta por la producción que pague la renta más elevada. Las tres tipos de producción se ubicarán en círculos concéntricos alrededor del mercado. La solución óptima para las unidades de producción agrarias sería situarse lo más cerca posible del mercado.

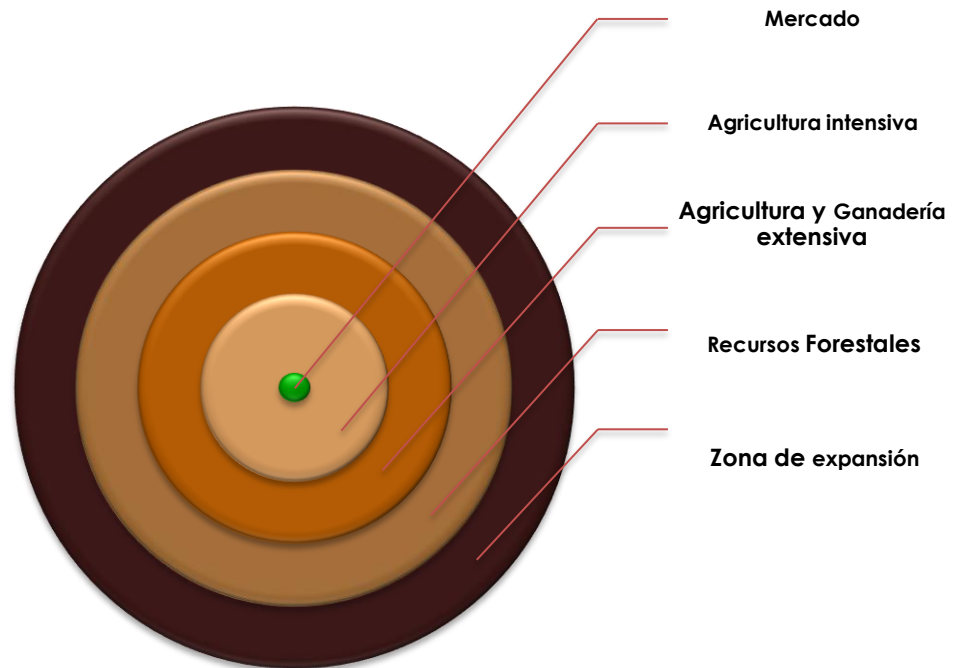
Ilustración No. 24: Renta y localización de tres productos agrícolas (Modelo de Von-Thunen)



Fuente: Santacruz Medina, Marino (2009). *El espacio del desarrollo*. Universidad Autónoma de Occidente, Colombia.

Según Von Thunen, las ubicaciones más cercanas al centro serían las más atractivas, tendrían mayor densidad, se reflejarían en mayores tipos de cultivos intensivos, producirían los precios más altos y mayores ventas. Las ubicaciones más distantes estarían más dispersas y, proporcionalmente disminuirían sus ganancias fijando precios más bajos. Los usos de las zonas interiores serían más intensivos que las zonas exteriores y a medida que se alejan del centro, el uso del suelo y su valor es menor, prevaleciendo la agricultura y ganaderías extensivas (CUBIDES, op.cit. Pág. 7).

Ilustración No. 25: Modelo Von-Thunen



Fuente: Santacruz Medina, Marino (2009). *El espacio del desarrollo*. Universidad Autónoma de Occidente, Colombia.
Elaboración propia.

El interés por el sector agrario, previo al que más tarde despertará el sector industrial, se debió a que a lo largo del siglo XIX en las economías más desarrolladas era precisamente la actividad agraria la que representaba una mayor proporción de la producción total.

Continuando con la tradición alemana y siguiendo los supuestos de Von Thunen, Alfred Weber (1909) incorporó por primera vez el concepto de economías de aglomeración³⁹ como un elemento, que junto con los costos de transporte y los costos laborales, determinarían la localización óptima de la actividad industrial. La mejor localización de las industrias para Weber es aquella en donde se reduce al mínimo el costo de transportar las materias primas desde sus lugares de extracción hasta las fábricas, así

³⁹ Las economías de aglomeración hacen referencia a fenómenos de rendimientos crecientes como resultado de la acumulación de recursos en un punto geográfico. Se dividen en: economías de urbanización, resultado de la acumulación de población en un punto; y economías de localización, aquellas resultado de la acumulación de un sector o industria específico.



como el costo en que se incurre al transportar los productos terminados de la fábrica al mercado.

Según Weber la ubicación de una planta industrial estaría relacionada con cuatro factores fundamentales: la distancia a los recursos naturales; la distancia al mercado; los costos de la mano de obra y las economías de aglomeración por la posibilidad de acceso a clientes y proveedores potenciales (CUBIDES, 2006). No toma en cuenta ni los costos de extracción del recurso, ni las limitaciones y costos del almacenamiento, que de hecho influyen en el precio unitario del producto final. Marshall (1890), por su lado argumentó que la localización de empresas en áreas con una elevada concentración de empresas del mismo sector conlleva ventajas como la disponibilidad de mano de obra especializada, disponibilidad de bienes intermedios y facilidad para intercambiar conocimientos sobre productos, procesos e innovaciones, bajo la teoría de la coexistencia de rendimientos crecientes y una estructura de mercado de competencia perfecta.

El Lugar Central y las Áreas de Mercado

Según Santacruz Medina (2009), el aporte conceptual de mayor influencia en la economía espacial y en la economía urbana, es la que surge de la Teoría del lugar central desarrollada por Walter Christaller y las Áreas de Mercado, desarrollada por Losch, y que buscaron responder a la forma de como las economías de escala⁴⁰ y los costos de transporte al interactuar, posibilitan la emergencia de un lugar central, entendido como aquel que pudiese dar servicios de determinadas clases.

40 Las economías y deseconomías de escala existen cuando el costo unitario de producir un bien baja o sube a medida que aumenta o disminuye la tasa de producción. Existen economías de escala (rendimientos crecientes de escala) cuanto el costo de producción de un único producto decrece con el número de unidades producidas. Existen economías de escala internas y externas (Alfred Marshall), las primeras se producen cuando una empresa reduce sus costos a medida que aumenta la producción, reflejando un aumento de la eficiencia en la organización empresarial. Las segundas, se crean fuera de la empresa, concretamente en la industria; se producen cuando una industria se expande provocando una disminución de los costos de todas las empresas de la industria.



Christaller (1933) al igual que Von Thunen consideró el espacio como “contenedor”, una llanura isotrópica donde los costos de desplazamiento son los mismos en cualquier dirección y donde la población está distribuida homogéneamente. Pero consideró además que ciudad y territorio son partes de un sistema en el que uno es centro y otra periferia. En su teoría, la ciudad es entendida como centro no sólo desde el punto de vista geométrico sino sobre todo funcional. Las ciudades se definen como centros de intercambio, circulación y consumo de bienes y servicios demandados por la población urbana y por áreas rurales de influencia próxima.

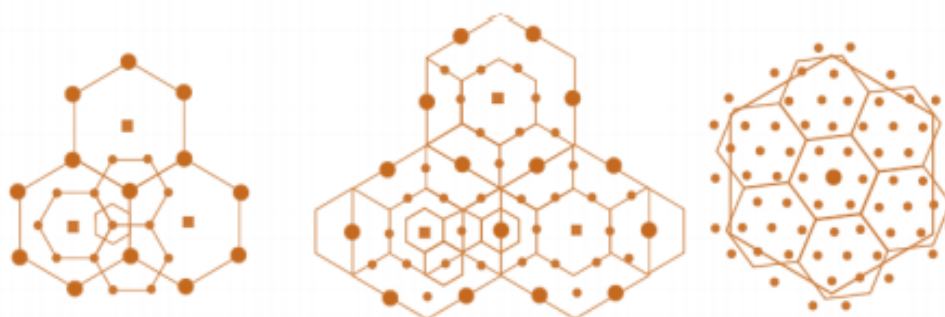
La función de centralidad de la ciudad viene dada por la concentración de servicios y bienes que proporciona ésta sobre y para su región circundante. Christaller la definió como la función propia de la ciudad que ofrece bienes y servicios a sus propios residentes pero también a los visitantes. Por lo tanto, una actividad central es aquella que sólo puede ser ofrecida en una localidad central, que a su vez otorga centralidad a la ciudad y la posiciona en una jerarquía determinada.

A diferencia de Von Thunen, para Christaller son los consumidores quienes se desplazan al “mercado único” para adquirir los bienes y servicios que necesitan, buscando el mínimo costo de desplazamiento, pues los consumidores siempre irán al centro más cercano. No todas las ciudades tienen la misma capacidad de atracción, unas son más importantes y otras menos en función de la variedad de mercancías y servicios que son ofrecidos; lo que supone la existencia de una jerarquía de ciudades que determina el territorio sobre el cual tienen influencia.

Los centros de alta jerarquía se caracterizan por población grande, sostenida económicamente por un sector terciario, altamente diversificado en donde se destacan los servicios para una mayor área de influencia. A menor jerarquía, menor población y menor área de servicios. Son las actividades terciarias las que tienen un papel principal de condicionar las relaciones entre ciudad y territorio y no sólo el tamaño de la población.

Su primer modelo se basó en el principio de aprovisionamiento o de mercado, según el cual, los consumidores se aprovisionan de bienes y servicios en el lugar central más próximo. Cada lugar central de orden superior sirve a dos ciudades vecinas de orden inferior (modelo $K=3$). El segundo modelo es el del principio de tráfico o transporte que determina que el sistema de ciudades se organiza para que el tráfico sea lo más eficaz posible, para lo cual un lugar central sirve a tres de jerarquía de orden inferior (modelo $K=4$). El tercer modelo de Christaller se basa en el principio administrativo que estipula que un lugar central de jerarquía superior servirá a seis de orden inferior. Es decir, cada centro de orden inferior queda completamente dentro del área de mercado de un solo lugar central de orden superior (modelo $K=7$).

Ilustración No. 26: Modelo de Christaller



Fuente: Moreno Redón, Sergio: *Análisis teórico y aproximación práctica de las relaciones entre ciudad y comercio. El caso de la producción, venta y consumo de libros en Barcelona. (Tesis doctoral inédita). Universidad de Barcelona. Barcelona, septiembre 2011. Pág. 272.*

August Losch (1941) publicó su Teoría Económica Espacial, convirtiéndose en el segundo pionero de la Teoría del Lugar Central, después de Christaller. Planteó un sistema completo de equilibrio general; su modelo describió las interrelaciones de las diversas localizaciones, imprimiendo así una dinámica al sistema de localización.⁴¹ Partió de las mismas premisas

⁴¹ Losch planteó cuatro modelos de aglomeración empresarial: el primero, representado por una única gran empresa con un mercado consumidor representado por diversas regiones; el segundo, representa la existencia de empresas de un mismo ramo localizadas sobre un mismo territorio (distritos); el tercer modelo está formado por empresas cuya fuente de materia prima está próxima representando una red de mercado compacta (cinturones); y, el cuarto lo conforman pequeñas empresas próximas al consumidor (redes auténticas).



que Christaller en lo que a concepción del espacio y a la relación entre actividades terciarias y la ciudad se refiere: *Losch supone una llanura amplia, homogénea, con transporte uniforme en todas las direcciones y materias primas dispersas también uniformemente; una población agrícola distribuida y con gustos uniformes y tecnologías iguales para todos* (Moreno Redón, 2011).

Losch creó una jerarquía de centro de mercado distinta, combinando los tres modelos de Christaller, juntó todas las áreas centradas en un lugar central común. Según su teoría, asentamientos de igual jerarquía no tienen porqué servir el mismo número de bienes y servicios, y lugares de jerarquía superior no requieren servir los mismos bienes que sirven asentamientos de orden inferior. Esta flexibilidad del modelo permitiría la especialización de los centros en algún producto concreto. La diferencia con Christaller está en la forma de determinar la jerarquía, mientras éste lo hizo desde el centro superior al inferior, Losch la establece desde el inferior al superior, dando lugar a que las funciones no se distribuyan de forma homogénea sino en sectores alternos denominados como “urbanos-ricos” y “urbanos-pobres”, según la densidad de funciones. *“Para Losch, no era tan importante determinar la localización óptima de un establecimiento sino analizar de forma abstracta las condiciones óptimas de localización. A través de su modelo determinó el área de mercado de cada establecimiento a la que da una forma geográfica hexagonal”* (Viladecans Marsal, 1999).

Posteriormente, M.Hotteling (1929), en el marco de las teorías de localización clásica planteó la de “interdependencia locacional”, es decir la necesidad de un ajuste locacional continuo de las empresas a partir del comportamiento de la demanda elástica o inelástica⁴². En este contexto,

42 La elasticidad mide la sensibilidad de la cantidad de bienes o servicios demandados ante la variación de los precios de los mismos. La elasticidad informa en qué medida se ve afectada la demanda por las variaciones en el precio, es esta manera pueden existir productos o servicios para los cuales el alza de precio produce una variación pequeña de la cantidad demandada, esto significa que los consumidores comprarán la misma cantidad, independientemente de las variaciones del precio, la demanda del producto es



era posible lograr una localización satisfactoria a través de un proceso de localizaciones inestables. Se trató, en definitiva, de un modelo de ajuste locacional que tiene en cuenta la toma de decisiones de los empresarios (en un mercado de competencia imperfecta) con el fin de llegar a un equilibrio en los precios que permitan maximizar sus beneficios.

A fin de obtener tales beneficios, deberían llegar siempre a un acuerdo táctico o entablar una guerra de precios donde uno de ellos quedaría eliminado. La solución óptima sería que cada productor se sitúe en el punto medio de su área de mercado, donde son mínimos los costos de transporte para consumidores y máximos beneficios para los empresarios. “*En realidad la situación es más compleja, porque si se tiene en cuenta la accesibilidad de algunos nodos, empezarían a funcionar las economías de escala*⁴³, y los beneficios de localización podían quedar compensados por el incremento del precio de la renta del suelo” (Fernández Campos, 2011).

El pensamiento económico en torno a la localización espacial motivó el surgimiento de nuevos conceptos y teorías en el terreno económico, en especial los relativos a la localización de las actividades sobre todo industriales y al desarrollo urbano y regional, que insistieron en la influencia de los factores psicológicos, sociales y políticos en la organización espacial de las empresas y el desarrollo desigual, considerando los costos derivados de aquel (pobreza, deterioro ambiental, dependencia, etc.).

Sin embargo, los modelos teóricos expuestos no corresponden a la realidad compleja: no se dan las condiciones de espacio isotrópico planteadas, existen diferencias de feracidad de la tierra, diferencias de acceso a los mercados a causa de las vías de comunicación (más rápidas

inelástica. Mientras que cuando existen variaciones pequeñas en el precio y éstas modifican mucho la cantidad demandada, se dice que la demanda del producto es elástica.

43 Se entiende por “economía de escala” las ventajas en términos de costos que una empresa obtiene gracias a la expansión. Hace referencia a las reducciones en el costo unitario a medida que el tamaño de una instalación y los niveles de utilización de inputs aumentan (compras a gran escala de materiales, incremento de la especialización; bajos costos financieros; marketing, desarrollo tecnológico).



o más baratas) y por lo general hay más de un mercado en los territorios. La población no se encuentra distribuida regularmente por razones geográficas, históricas, económicas, socioculturales. La topografía y la calidad de los recursos naturales varían de un lugar a otro. Los costos de transporte por unidad de distancia varían fuertemente debido a la existencia de barreras geográficas y a la desigualdad de distribución de las redes de transporte en el espacio. El poder adquisitivo de la población que determina el volumen y la estructura de la demanda de los servicios, también muestra diferencias espaciales apreciables.

Desarrollo regional y polos de desarrollo

Douglas C. North (1955) criticó las teorías de localización basadas en la experiencia de Europa, donde las economías de subsistencia se habían transformado gradualmente a través de un proceso de especialización y división del trabajo, estimulado por la expansión de los mercados locales, por lo tanto no eran aplicables a la economía de Estados Unidos, ya que el poblamiento de las regiones estadounidenses y su crecimiento económico estuvieron determinados, desde el comienzo por la demanda del mercado mundial. Para North, nada impedía que la población y el ingreso per cápita aumentaran en una región cuya base de exportación fuese predominantemente agrícola; de modo que las políticas tendientes a acelerar el proceso de industrialización no eran necesarias.

Sostuvo que una producción exitosa de productos agrícolas y extractivos para la exportación puede ser el principal impulsor del crecimiento económico, del desarrollo de economías externas, de la urbanización y por último del desarrollo industrial. Las regiones deben disponer de condiciones favorables para que diversifiquen sus exportaciones, lo que depende de la dotación de recursos naturales; el carácter de la industria de exportación; los cambios tecnológicos y los costos de transporte (Prado Robles, 1998). Su teoría acentuó la importancia del sector exportador y descuidó el incremento de otros factores de desarrollo como las



inversiones en actividades locales, consumo regional, surgimiento del emprendimientos, etc.

North logró avances significativos en torno al análisis del desarrollo regional, sostuvo que éste es posible a través de tres factores: el primero tiene que ver con la modernización de las instituciones que generan certeza y confianza a los sectores económicos y sociedad en general, de allí la presencia del Estado para regular los derechos de propiedad y hacer cumplir los contratos. El segundo es la población, respecto a ello planteó la necesidad de interpretar mejor la historia de los pueblos, la movilidad, los niveles de educación, salud, organización etc.; finalmente, planteó que el crecimiento económico podría ser estimulado por la reducción en los costos de transporte y de comunicaciones. El crecimiento económico es por tanto resultado de un proceso en el que interactúan la tecnología, la ciencia y las instituciones con la redistribución del ingreso.

Como alternativa a las teorías de localización espacial, surge la Teoría de los Polos de Desarrollo; según Francois Perroux (1955), el crecimiento económico aparece de forma desigual y se concentra en polos de desarrollo con distinta intensidad. Define al “Polo de desarrollo” como un conjunto de industrias, interrelacionadas unas con otras a través de vinculaciones input-output, situadas alrededor de una industria líder (motriz o impulsora) dedicada a la producción de bienes innovadores, capaz de generar crecimiento para el conjunto de la economía. La idea de Perroux fue centrar toda la capacidad de crecimiento de un área en una única actividad, denominada “industria dominante” que junto con los sectores relacionados con la misma crecen a tasas superiores que el resto de la economía debido a factores como: uso de técnicas más avanzadas; niveles superiores de innovación tecnológica; una elasticidad de renta superior; y, spillovers⁴⁴ o efectos multiplicativos con el resto de actividades de la economía.

44 En los sistemas productivos locales, distritos industriales o clústers se generan externalidades (beneficios, servicios, oportunidades, etc.) que favorecen a las empresas de



Boudville por su parte, contrapuso a la concepción absoluta de espacio de Perroux, el carácter regional del espacio económico. Las industrias productivas se localizan en el espacio teniendo en cuenta factores de localización y de economías de aglomeración, definiendo cinco tipos de regiones: 1) Región homogénea determinada por la agrupación de unidades contiguas con características similares (físicas, bióticas, poblacionales, económicas, culturales, etc.); 2) Región polarizada denominada también nodal, definida como un área continua heterogénea localizada en un espacio geográfico cuyas diferentes partes son interdependientes en virtud de sus relaciones o complementación e interacción en torno a un centro de gravedad regional; 3) Región de planificación definida como un espacio continuo delimitado con el fin de aplicar un plan o programa de desarrollo; 4) Región administrativa o histórica, que corresponde a un espacio continuo sometido a una jurisdicción político-administrativa, es producto del desarrollo histórico y no obedece a criterios económicos.

Para Harry Richardson (1986) una región con relación a las demás depende de las ventajas relativas de localización que ofrezca el territorio, éstas dependen de los factores de localización (acceso a insumos y mercados). El input-output Access varía de una región a otra. La atracción de una región para industrias específicas o en general varía con el tiempo por las nuevas rutas de transporte, descubrimiento de nuevos recursos naturales, aprovechamiento de otros, surgimiento de nuevos productos industriales, nuevas tecnologías de producción, variación en las economías de aglomeración, etc.

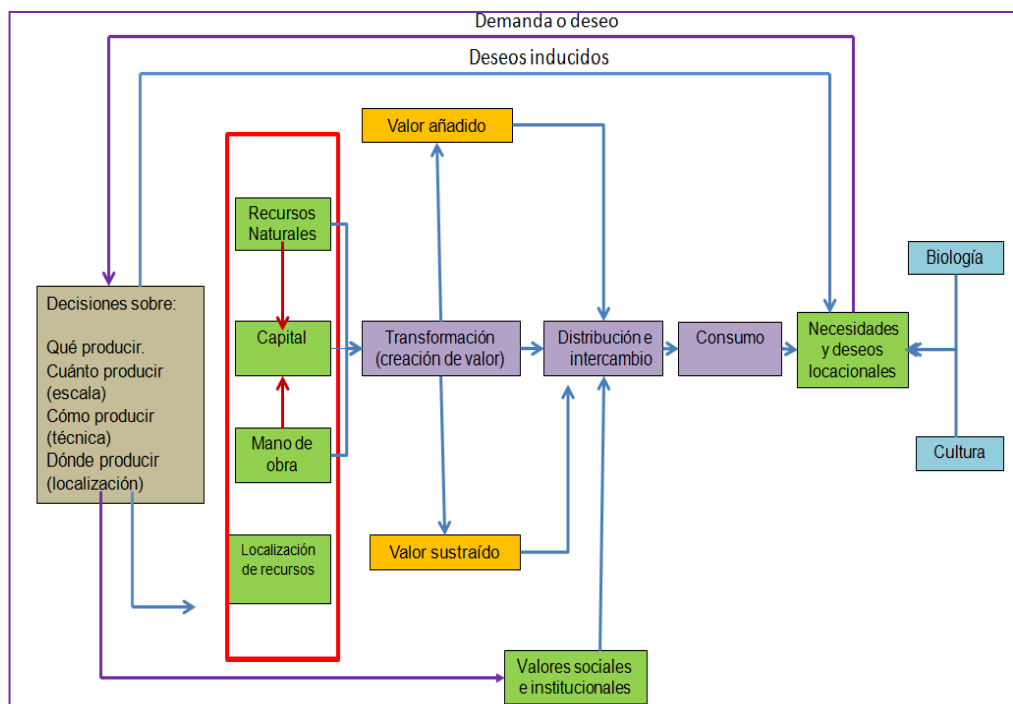
Modelos integrados

Estos modelos añaden nuevos factores que influyen en la decisión de la localización como los aspectos institucionales y las relaciones ambientales, en un marco de interdependencias cada vez más complejas. Israd (1956)

ese sistema, distrito o clúster. Esas externalidades pueden estar generadas por spillovers (desbordamientos), por economías de escala o por sinergias.

por ejemplo, planteó la formación de complejos industriales sobre la base de la creación de economías de escala considerando la dependencia de la localización respecto al propio espacio económico regional; Greenhut (1957), introdujo el papel de la toma de decisiones y las variables económicas (incertidumbre, la competitividad y la competencia oligopolista en productos iguales) para una localización óptima y especializada que conduce a la aglomeración; y, D. Smith (1979), introdujo por su parte el concepto de valor añadido (aumento de riqueza por la actividad de una empresa) y el de valor sustraído (efectos negativos como la polución).

Ilustración No. 27: Modelo de D. Smith (1979)



La diversificación productiva territorial

Durante los últimos años las teorías de la competitividad han dejado de aplicarse únicamente sobre los sectores y agentes económicos; actualmente existe la posibilidad de impulsar la existencia de “espacios competitivos”, lo que requiere la implementación de acciones para la “diversificación territorial”, que tiene como objetivo detectar, impulsar y mantener las ventajas competitivas de un espacio geográfico, a fin de



apoyar su desarrollo a través de acciones y políticas públicas y privadas que faciliten la existencia de una base económica diversificada.

W. Chan Kim y Renée Mauborgne (1999), proponen desbloquear el espacio competitivo y favorecer la diversificación territorial. Plantearon buscar inspiración fuera de los límites tradicionales de competencia y propusieron un análisis a través de seis espacios: Industrias sustitutas; grupos estratégicos dentro de la industria; clientes, usuarios o consumidores, productos y servicios complementarios, valores racionales y emocionales y tendencias de mercado. Implica tener en cuenta y si es posible liderar tendencias de consumo (Mauborgne, 1999).

La nueva geografía económica

La nueva geografía económica recoge los aportes teóricos sobre el lugar central y los mercados de Von Thunen, Christaller, Losch; de los rendimientos crecientes de Marshall; los de Isard en la ciencia regional; la tesis de causación circular acumulativa de Myrdal; y, los eslabonamientos de Hirschman. Se caracteriza por el énfasis en la modelística económica, en el equilibrio o desequilibrio espacial; en los rendimientos crecientes; en la competencia monopolística; en la integración económica y en la movilidad de los factores de producción.

En este marco, un aporte fundamental lo realiza Paul Krugman empieza su análisis haciendo preguntas a la realidad: ¿Por qué se concentra la actividad económica en unas determinadas localizaciones en vez de distribuirse uniformemente por todo el territorio? ¿Qué factores determinan los sitios en los que la actividad productiva se aglomera? ¿Cuáles son las condiciones para la sostenibilidad o la alteración de tales situaciones de equilibrio?

Krugman (1995) planteó una teoría general de la concentración espacial, según la cual el crecimiento de una economía en un punto determinado del territorio se debe a que opera una lógica de causación circular en la cual los rendimientos crecientes a escala y los eslabonamientos hacia atrás o hacia adelante posibilitan la aglomeración de actividades, las cuales se



refuerzan de manera progresiva. Una vez que un territorio tiene una alta concentración productiva, este patrón tiende a ser acumulativo: el territorio dominante adquiere una ventaja de localización, es atractivo para las empresas o industrias debido al gran número de ellas que ya producen allí, y no, por ejemplo, por tener una mejor dotación de factores.

“Los procesos acumulativos tienen un límite, porque llega un momento en que en contra de las fuerzas centrípetas que obran a favor de la aglomeración (economías externas, encadenamientos y mercados laborales densos), comienzan a actuar fuerzas centrífugas como los precios de la tierra, los costos de transporte y deseconomías externas (congestión y contaminación). La interacción de estos dos tipos de fuerzas va moldeando la estructura espacial de una economía...”
(Santacruz Medina, op.cit. Pág. 293).

El anterior régimen de producción fordista basado en la producción en serie, rígidamente estructurada, es reemplazado por un sistema de producción o especialización productiva flexible (postfordista) cuya forma espacial sería el “distrito industrial”⁴⁵ o “sistema local” de pequeñas empresas y medianas empresas (PYMES). Éstas harían ahora lo que habían hecho sólo los grandes monopolios y oligopolios: producir bienes diferenciados, pero esta vez no para mercados abstractos, sino para clientes concretos. Dentro del enfoque de acumulación flexible (Michael Piore y Charles F. Sabel, 1984), en los nuevos modelos productivos, llamados Sistemas Industriales Regionales (SIR) interactúan tres dimensiones: una estructura industrial (intensiva e PYMES); las instituciones y la cultura local (capital social); y, la organización interna de las empresas. En su teoría, las empresas son conscientes del entorno

45 El distrito industrial es un sistema productivo localizado donde se ubican un gran número de empresas que se dedican a la elaboración, en distintas fases, de un producto homogéneo. Las actividades de estas empresas pertenece a un mismo ciclo de producción con diferentes responsabilidades estratégicas en el mismo. Pero todas conforman un todo social y económico. Un distrito industrial se define también como una entidad socio-territorial en el cual se entrelazan comunidades locales con empresas en un entorno de cooperación e integración productiva organizada en forma de red, dentro de la cual interactúan: el distrito, sus abastecedores y sus clientes.



geográfico, sociocultural y económico, además de la existencia de organizaciones públicas y privadas.

Las ventajas de especialización benefician a las PYMES surgiendo una progresiva división del trabajo, que constituye la base de la especialización sectorial. Sin embargo, algunos teóricos consideran que la noción de distrito industrial desconoce el papel de los servicios y de la innovación en la dinámica de los sistemas productivos. Resaltan el “medio innovador” referido a que no sólo la actividad económica en general sino específicamente los procesos de innovación tecnológica, y por ende las empresas que los generan, tienden a concentrarse en ciertos territorios, sobre todo de carácter urbano. Las nociones de sistemas regionales de innovación, de clústers y el diamante de Porter, se inscriben en esta perspectiva. Para John L. Gallup, Jeffrey D. Sachs y Andrew D. Mellinger (1999), la existencia de conglomerados o clústers empresariales permite una relación más fluida y de cierto grado de cooperación entre las empresas.

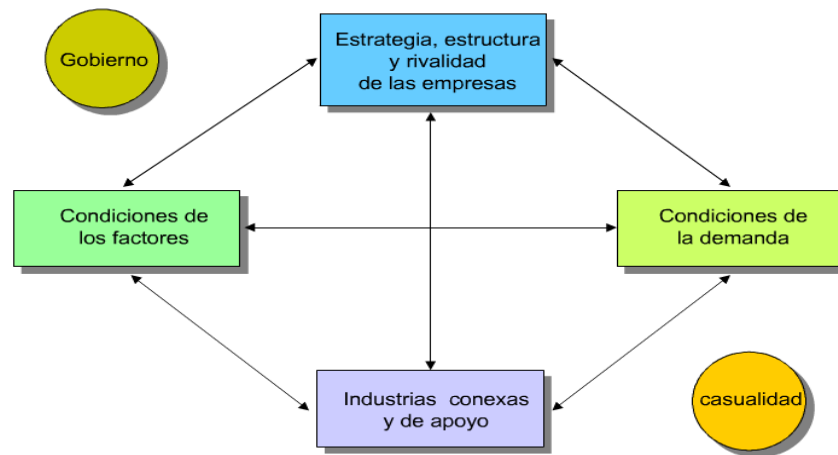
El diamante de la competitividad de Porter

En el marco de la teoría económica clásica, los factores de la ventaja comparativa de un territorio y por ende de su éxito son: la tierra, el trabajo y los recursos naturales, que promueven una visión pasiva respecto a las oportunidades de la economía local y nacional. Para Michael Porter (1999), difícilmente el crecimiento económico sostenido se podría construir siempre sobre la base de tales factores. La prosperidad de un país no se hereda, se crea. Surge de aquellos sectores en los que se hace un uso intensivo de los factores que un territorio posee en abundancia; lo cual constituye una ventaja competitiva.

“...La ventaja competitiva se crea y se mantiene a través de un proceso muy localizado, por ello la existencia de una base nacional es la que ejerce la mayor influencia positiva sobre otros sectores nacionales conexos y origina otras ventajas para la economía de la nación...” (Porter, 1996).

Porter, introduce el concepto llamado “racimos” o “clústers” que son concentraciones geográficas de empresas o industrias ⁴⁶ líderes relativamente pequeñas que interactúan entre sí, en un campo particular; lo que permitiría un incremento de la productividad, el aprendizaje y la difusión del conocimiento en todas y cada una de las unidades productivas que forman parte del conjunto. Creándose en un territorio grupos completos de empresas o industrias relacionadas o clústers altamente eficientes que permiten crear una ventaja competitiva sostenible.

Ilustración No. 28: El diamante de competitividad de Porter



Fuente: Del pozo, Santiago (2011). Pauta para elaborar un documento de identificación de las principales vocaciones productivas regionales. Recuperado de <http://www.slideshare.net/santiagodelpozo/vocaciones-productivas-regionales>.

Porter (1996), señala que la “competitividad de una empresa o de un grupo de empresa (clúster) está determinada por cuatro atributos fundamentales que interactúan o se refuerzan mutuamente: condición de los factores de producción (especializados⁴⁷ y los no claves o de uso general); estrategia,

46 Se entiende por industrias aquellas actividades que genéricamente en muchos casos tienen una connotación económica y productiva de bienes o servicios y no necesariamente se refieren a industrias con chimenea. Por ejemplo: industria del turismo, industria de la madera; industria de la producción de plantas, etc.

47 Para crear ventajas competitivas no bastan los factores de producción sino los llamados factores especializados: investigación; nueva tecnologías; nuevas técnicas de producción; infraestructura productiva, de transporte y de información; recursos humanos especializados; creación de mercados de capitales; mayores niveles de seguridad personal y alta cobertura de servicios públicos de apoyo; capacidades gerenciales y de liderazgo; etc.



estructura y rivalidad de las empresas⁴⁸; condiciones de la demanda⁴⁹; y, industrias conexas y de apoyo.⁵⁰ Éstos atributos constituyen factores avanzados ligados para la ventaja competitiva y pueden influenciar de una manera proactiva a través de la intervención del gobierno que debería actuar como un promotor o motivador para que las empresas mejoren su desempeño; estimulen la demanda primaria por productos avanzados; se enfoquen en la creación de factores especializados; y estimulen la rivalidad local.

Según Porter, los clústers pueden influenciar en la competitividad de tres maneras: aumentando la productividad de las empresas en el clúster; conduciendo a la innovación en el campo de la actividad; y, estimulando nuevos negocios en el campo o sector económico. El clúster, es entonces una concentración sectorial o geográfica de empresas involucradas en la misma actividad, o en actividades muy relacionadas, que presenta economías externas sustanciales de aglomeración y especialización, que es capaz de concertar acciones para lograr eficiencia colectiva y elevar la competitividad.

48La creación de destrezas competitivas requiere un ambiente que motive la innovación. Una competencia local vigorosa e intensa es una de las presiones más efectivas para que una empresa mejore continuamente. Las empresas buscan reducir sus costos, mejorar la calidad de sus productos, buscar nuevos clientes o mercados, etc. En los mercados locales es importante conocer las estrategias de los “grupos estratégicos” de toda la cadena de valor del sector económico, en su estructura, dinámica y configuración de sus negocios. En los mercados internacionales se debe analizar la rivalidad por recursos similares en otros territorios.

49 Es fundamental conocer e incentivar el volumen y la tendencia de crecimiento de la demanda (local, nacional e internacional), su origen y grado de segmentación, fundamentalmente los gustos, exigencias y grado de sofisticación de los consumidores de estos productos o servicios.

50 Las industrias relacionadas y de apoyo entregan a las empresas del clúster insumos y servicios hechos a la medida, a menores costos, con calidad superior, en forma oportuna, rápida y preferente. Lo que es consecuencia de vínculos más estrechos de colaboración, mejor comunicación, presiones mutuas y aprendizaje constante, que facilita la innovación y el mejoramiento continuo del clúster.



Integración productiva (Cadenas productivas, Cadenas de Valor, Redes Empresariales)

El breve recorrido teórico realizado, permite identificar un conjunto de conceptos que orientan el análisis del entramado productivo en un territorio, que se vincula con la problemática del desarrollo económico. Al concepto de clúster se suma entonces, el de cadena de valor, cadena productiva y redes empresariales que interrelacionados enfocan diversos rasgos de los procesos de producción actuales.

El enfoque de cadena productiva tiene por objetivo describir la secuencia de actividades requeridas para elaborar un producto o servicio; cada actividad o etapa constituye un eslabón en el proceso de fabricación o en el de prestación del servicio. En cada eslabón puede existir un conjunto amplio o reducido de industrias o empresas. Desde el punto de vista territorial, las cadenas pueden estar en un único territorio, abarcar varios territorios o ser de naturaleza global (Mitnik, 2011)⁵¹

Las cadenas productivas por lo general son el resultado espontáneo de la necesidad de lograr la eficiencia (hacer lo que se debe hacer con la calidad comprometida) y eficiencia (Efectuarlo al menor costo posible) en la producción de un bien o prestación de un servicio.

Mientras que el enfoque de cadena de valor⁵² permite comprender cómo se organiza la producción de bienes y servicios que están más allá de las fronteras de un sector económico (y pueden abarcar tanto a las actividades formales como a las informales).

51 En la cadena panificadora, por ejemplo, participan, entre otros, el sector agrícola, los molinos, harineros, los proveedores de insumos varios, la industria panificadora y las empresas comercializadoras; en los respectivos eslabones insertan un conjunto de agricultores, un conjunto de molinos harineros y así sucesivamente).

52 La denominación de “cadena de valor” se utiliza en dos sentidos. Por un lado, se lo emplea para el análisis de las actividades que, dentro de los límites de una firma, agregan valor al producto final (concepto introducido por Porter a finales del siglo XX); y por otro, se lo utiliza para el análisis del valor agregado en cada uno de los eslabones de una cadena productiva. El segundo uso, es de interés para los economistas como herramienta analítica para comprender la dinámica de la producción de bienes y servicios.

Porter (1991) planteó que para el análisis de una cadena de valor en una empresa las actividades se dividen en primarias y de soporte; las primeras comprenden las actividades de: logística de entrada (provisión de insumos); operaciones (transformación de materia prima o recursos); mercadeo y ventas; y, servicios (necesarias para acrecentar o mantener el valor del bien o servicio luego de adquirido por el consumidor). Mientras que las actividades de soporte son aquellas que proporcionan recursos humanos, tecnología, infraestructura y abastecimiento. Sugiere identificar todos los eslabones de la cadena de valor y trabajar sobre el más débil para mejorar la competitividad de una empresa (Mitnik. *ibídem*. Pág.45).

Tanto el enfoque de cadena productiva como la de valor permiten establecer las relaciones económicas y organizativas entre productores de diferentes sectores y consumidores de diferentes territorios en ámbitos locales y globales; y además, contribuyen al análisis para la generación de mejoras competitivas. Sin embargo, Cifuentes, A.; Jesús, M.; Gil-Casares, M. (2011), plantean que:

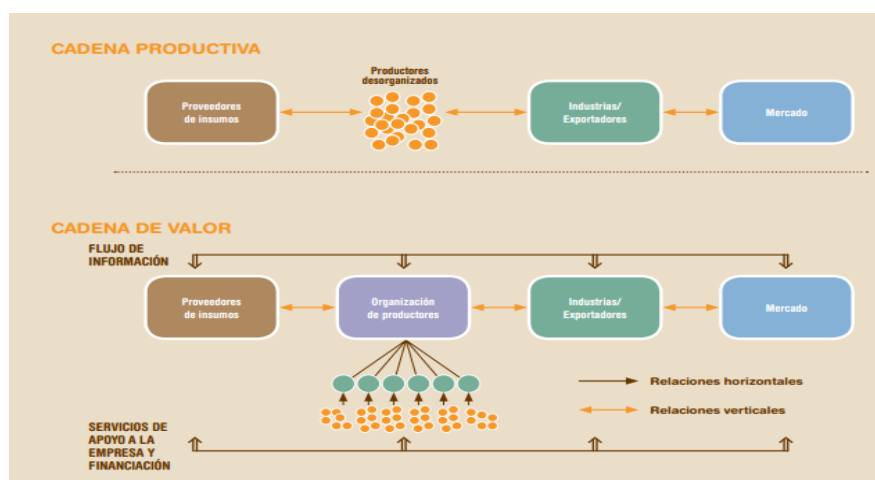
“...las cadenas productivas o cadenas de producción existen en todas partes, pero no siempre bajo un enfoque de cadena de valor, que constituye un marco de análisis integral (desde la provisión de insumos hasta la comercialización) orientado a mejorar la competitividad y equidad en las cadenas productivas...”

Analiza el contexto, los actores (el rol que juegan y sus relaciones), los puntos críticos, así como las principales barreras de participación, acceso a servicios de apoyo y recursos por parte de personas en riesgo de exclusión; siendo la fase final la de diseñar una estrategia o plan de acción con el que se busca añadir un valor económico y social sostenible para la población sobre todo la más pobre que forma parte de la cadena y lograr un impacto más sostenible...”

El enfoque de cadena de valor trata de incorporar una mejora sistémica y sostenible al funcionamiento de la cadena productiva, generando capacidades locales para asumir los cambios del mercado y el entorno. Está ligado a una visión de desarrollo sostenible y de inclusión.

“Debido a que el mundo de la producción y el intercambio es actualmente complejo y heterogéneo y que no solo difieren las cadenas productivas, sino que también cambian los contextos locales, nacionales y globales, no es posible aplicar mecánicamente metodologías que aborden los estudios de cadenas productivas, porque cada una de ellas tendrá características particulares cuyos elementos distintivos y la importancia de los mismos sólo pueden ser capturados y analizados a través de la comprensión de aspectos relevantes más generales que están en juego ...” (Mitnik, F. op.cit. Pág. 46).

Ilustración No. 29: Interacción en las cadenas de valor



Fuente: Cifuentes, A.; Jesús, M.; Gil-Casares, M. (2011). Metodología de análisis de cadenas productivas bajo el enfoque de cadenas de valor. Fundación CODESPA. Bolivia.

Los distritos, clústers y cadenas constituyen formas de integración productiva; otra es la “red empresarial” que se define como un conjunto de empresas independientes que se asocian de manera voluntaria, sin perder su autonomía, para alcanzar un objetivo que no podrían lograr actuando en forma individual.

Las redes pueden ser horizontales o verticales. Las primeras son formas de cooperación entre empresas que producen bienes o servicios similares dentro de una misma actividad; mientras que las verticales, implican relaciones de cooperación entre empresas ubicadas en eslabones diferentes, pero consecutivos, de una cadena productiva, tales como proveedores, productores y distribuidores. Por tanto, “...Las redes permiten

alcanzar ventajas competitivas a las que no accederían de manera individual...”. (Alburquerque, Dini, & Pérez, 2008)⁵³.



Mientras la cadena de valor es “...el proceso a través del cual se combina tecnología, insumos materiales y fuerza de trabajo, y luego los insumos procesados son ensamblados, vendidos en el mercado y distribuidos. Una firma puede consistir solo en un

eslabón de ese proceso o puede extenderse a varios de ellos e integrarse verticalmente” (Kogut, 1985).

El enfoque de “cadena productiva” trata de reflejar la secuencia vertical de actividades que conducen a la generación, consumo y mantenimiento de bienes y servicios. Hace referencia al rango completo de actividades involucradas en el diseño, producción y mercadeo de un producto o servicio. La “red empresarial”, en cambio, enfatiza la naturaleza y alcance de las relaciones entre las empresas, que las vinculan para formar una unidad económica mayor.

53 Las redes empresariales tienen un horizonte de actuación de mediano o largo plazo, no son uniones temporales. Los resultados de las acciones que desarrollan son altamente apropiables por sus miembros, que han realizado las inversiones correspondientes. Tienden a ser pequeñas en cantidad de miembros. Si son numerosas, los costos de transacción de crear confianza y tomar decisiones relativas a las acciones colectivas pueden ser demasiado elevados.



Lectura del Sistema Población y Actividades Económicas en el Ordenamiento Territorial

**“Conceptualmente, la ordenación territorial, es la proyección del espacio de una estrategia de desarrollo económico, social y ambiental. La población es el elemento activo de esta estrategia actuando mediante actividades de producción, consumo y relación social, mientras el medio físico, como se dijo, es el soporte de tales actividades, la fuente de recursos naturales y materias primas y el receptor de sus afluentes...”
(Gómez Orea, 2008).**

Este breve recorrido teórico tiene como objetivo orientar el estudio de las fuerzas o factores económicos que estructuran el espacio geográfico y las interrelaciones que existen entre las actividades económicas distribuidas en el territorio y realizadas por la población. Denota la importancia de investigar las acciones del Estado, las decisiones de empresarios y consumidores especialmente en lo referente a la localización espacial, sobre la estructuración económica del espacio, entendida ésta como la forma de distribución de los factores de producción, de la producción de bienes y servicios de consumo y la infraestructura social y económica.

Se pretende a continuación conceptualizar y caracterizar el “Sistema Población y Actividades Económicas”, como uno de los componentes del Sistema Territorial y por ende sujeto de análisis en el marco de un proceso de ordenamiento territorial. En términos generales, la teoría plantea que las diferentes actividades económicas en un territorio tienden a establecer ciertas relaciones de interdependencia, lo que significa que los comportamientos de los individuos y de las empresas o industrias se ven influidos, en mayor o menor medida por el entorno económico – espacial en que actúan.

La actividad económica corresponde a una de las dimensiones básicas de la realidad social destinada precisamente a la obtención de bienes

económicos⁵⁴ a partir de un proceso de producción basado en la utilización de recursos escasos, susceptibles de usos alternativos, y en la aportación del trabajo humano, para su posterior distribución entre los miembros de la sociedad con el objeto de cubrir sus necesidades.

El Código Orgánico de la Producción, en su Artículo 2, define a la “Actividad Productiva como el proceso mediante el cual la actividad humana transforma insumos en bienes y servicios lícitos, socialmente necesarios y ambientalmente sustentables, incluyendo actividades comerciales y otras que generen valor agregado.

El proceso económico existente en cualquier territorio, incluye dos tipos de actividades básicas e interdependientes: por un lado, la producción u obtención de bienes materiales y/o servicios mediante la aportación de trabajo y/o uso de la tierra; y por otro, el consumo, destinado a la satisfacción de las necesidades, tanto objetivas como subjetivas, individuales o colectivas, existenciales y axiológicas⁵⁵.

En las economías tradicionales de subsistencia, de carácter cerrado, los procesos de producción y consumo se combinaban en el seno de la unidad familiar; en el caso de excedentes era posible un cierto intercambio. Se suman las actividades de distribución realizadas con el fin de poner los bienes y servicios a disposición de la población o de los consumidores.

Si bien los procesos de producción, consumo e intercambio están en la base del funcionamiento económico de las poblaciones y territorios, a lo

54 Los bienes económicos, que se diferencian de otros que en principio son inagotables (bienes libres, como el aire), pueden ser de diversos tipos en función de su naturaleza o características intrínsecas y del uso a que se destinan. Según su naturaleza, se distinguen los bienes de carácter material y tangible (alimentos, manufacturas, edificios, vías, etc.) de los bienes inmateriales o servicios (educación, ocio, salud, restauración, etc.). Según el uso al que se destinan, se diferencian los bienes de producción o capital, que sirven para producir otros bienes (maquinaria, instalaciones industriales, etc.), y los bienes de consumo o finales, que satisfacen directamente las necesidades de la población, divididos a su vez en bienes de carácter perecedero, que desaparecen en el acto de consumo (combustible, bebida) o duradero (automóvil, vivienda, etc.).

55 Las necesidades existenciales según Max Neef son: ser, tener, hacer y estar. Mientras que las axiológicas son: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, recreación, identidad y libertad.

largo del tiempo ha supuesto varias transformaciones: 1. Un aumento constante de la capacidad de producción total, consumo de combustibles y producción industrial; 2. Una creciente separación funcional y espacial de la producción y el consumo, en lugares distintos, generando un incremento también acelerado del intercambio y circulación tanto de mercancías como de capitales, población e información; se amplía incluso el radio de acción desde el ámbito local al global; 3. Una progresiva especialización de tareas y funciones; y; 4. Una fragmentación de la producción y del trabajo entre territorios que tienden a especializarse en actividades diferentes.

Ilustración No. 30: Actividades Económicas del Sistema



Elaboración propia.

La interacción entre economía, población y territorio, puede ser definida bajo el concepto de Sistema Integrado, concebido como un conjunto de elementos interrelacionados (frente al simple agregado compuesto por elementos aislados e independientes entre sí) que tienden a especializarse y jerarquizarse, manteniendo un equilibrio dinámico.



La economía, población y territorio se comportan como complejidades organizadas, su interacción lleva a definir un sistema también complejo. En esta interacción la “economía” trata los aspectos de la conducta e instituciones humanas que utilizan recursos escasos para producir y distribuir bienes y servicios con el fin de satisfacer las necesidades humanas, elevar los ingresos, mejorar su calidad de vida y proteger el planeta para las generaciones futuras.

La población es entendida entonces como un sujeto, objeto (fuerza de trabajo) y actor de los procesos y flujos económicos; mientras que el territorio constituye el soporte del sistema, no es el área homogénea y pasiva en la que se realiza una actividad económica; es la “dimensión material de las relaciones sociales”; es la dimensión donde se escuchan las voces de toda la historia de las relaciones población-territorio y economía.

Naturaleza entrópica del Sistema Económico

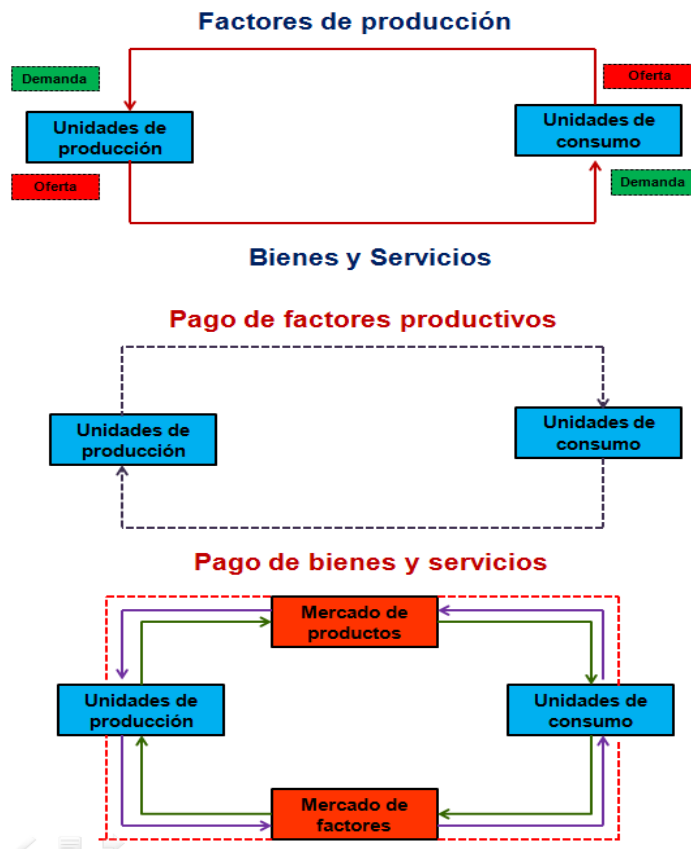
En términos generales, los sistemas económicos son arreglos históricamente constituidos, a partir de los cuales los agentes económicos emplean recursos e interactúan por la vía de la producción, la distribución y el uso de los productos generados dentro de los marcos institucionales y legales constituidos.

El sistema económico está formado por factores de producción que constituyen la base misma de la actividad económica (reservas naturales, recursos humanos, capital, capacidad tecnológica, capacidad empresarial); los agentes económicos, son quienes deciden las formas de empleo y de destino de los recursos y la composición de los productos generados y se apropian de diferentes categorías de ingreso; intercambian, consumen, acumulan y actúan de acuerdo con un conjunto de instituciones que respaldan y dan forma a sus interacciones (unidades familiares, empresas, gobierno); y, el conjunto de instituciones jurídicas, políticas, sociales, que dan forma a las actividades desarrolladas por la sociedad.

La teoría económica clásica no considera de manera explícita los recursos naturales y energéticos porque no ha incorporado en su modelo analítico las funciones que estos recursos desempeñan en la estructura y operación del sistema económico.

Precisamente, la Economía considera al proceso económico como un flujo circular aislado del medio físico (es decir, no hay entradas ni salidas de materia y energía) en el que las empresas y las familias intercambian bienes y servicios.

Ilustración No. 31: Sistema Económico desde la visión económica



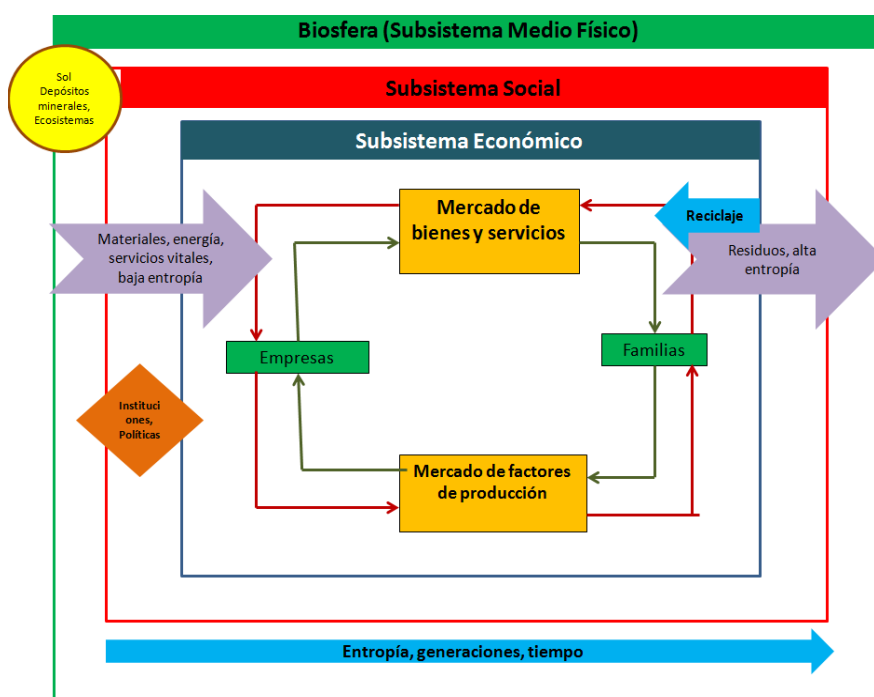
Fuente: Granda Carvajal, Catalina. (2006). *Relaciones Medio Ambiente-Economía. La necesidad de una nueva mirada*, en *Contribuciones a la Economía*. Recuperado de: <http://www.eumed.net/ce/>
Elaboración propia.

Desde la visión biofísica del Sistema Económico, éste es un subsistema encajado dentro de un sistema más amplio y está sujeto al irreversible flujo entrópico de energía y materiales inherente a los procesos de absorción de recursos y emisión de residuos que caracterizan a las actividades

constituyentes del proceso económico (producción, consumo y distribución). Es un sistema abierto que depende del medio físico, en términos de la Economía Ecológica, depende de la biosfera, por lo que reconoce los límites que el ambiente natural le impone.⁵⁶

En este marco, se entiende el Sistema en términos de flujo de energía y materiales entre sus agentes. Es un subsistema del sistema global, en el que debe engranar la economía con la ecología para producir un desarrollo ambientalmente sano, socialmente solidario en el espacio con las generaciones actuales y futuras; y económicamente viable a largo plazo que añade a los indicadores económicos los activos y pasivos naturales.

Ilustración No. 32: Naturaleza antrópica del Sistema Económico



Fuente: Granda Carvajal, Catalina. (2006). Relaciones Medio Ambiente-Economía. La necesidad de una nueva mirada, en Contribuciones a la Economía. Recuperado de: <http://www.eumed.net/cel/>
Elaboración propia.

⁵⁶ Estos conceptos son contrastados con la visión neoclásica de la economía ambiental, que asume la economía como un sistema circular cerrado de intercambios entre las familias y las empresas, que se moviliza por el intercambio monetario. En este marco analítico, las relaciones con la dimensión ambiental no suponen límites para el crecimiento económico.



La visión del sistema económico como un flujo circular evidencia el carácter mecanicista de la economía convencional toda vez que ésta, al centrar su preocupación en el intercambio de bienes y servicios por valores monetarios, enfoca su estudio hacia fenómenos reversibles, los cuales divergen profundamente de la naturaleza entrópica de las actividades de producción y consumo que sustentan el proceso económico y que se refleja en la crisis ambiental. Es necesario abordar entonces, los procesos de producción de bienes y servicios que contemplen tanto los inputs (recursos naturales y factores productivos) como los outputs (productos y desechos) asociados a estos procesos.

Desde el punto de vista territorial, el sistema económico comprende el conjunto de factores vinculados con el desarrollo de la economía integral del territorio, las diversas formas de organización de los modos de producción y las opciones o potencialidades que pueden aprovecharse para fomentar el logro del Buen Vivir. Se define también como un componente del sistema territorial denominado “sistema de población y actividades de producción, consumo y relación social” (Gómez Orea, 2007).

Estructura y dinamismo del Sistema Población y Actividades Económicas

El Sistema Población y Actividades Económicas supone un carácter abierto, es decir la existencia de relaciones con el exterior, por tanto un carácter disimétrico, que pueden generar desequilibrios. Sin embargo, al interior del Sistema tiende a producirse también desajustes periódicos entre la capacidad de producción cada vez mayor y un consumo que crece de manera irregular, generando crisis cíclicas, de allí, la importancia de la intervención del Estado en la economía, ya sea para orientar la producción (creación de empresas, industrias, etc., en sectores estratégicos); impulsar el consumo (construcción de vías y viviendas, fomento de la educación y salud, etc.); redistribuir las rentas generadas; regular los mercados; atraer inversiones o tecnologías; fomentar las exportaciones, entre otras.



Además de la estructura interna del Sistema, referida a la organización y relaciones existentes entre los diferentes agentes y actividades económicas; el Sistema se identifica también por una lógica de funcionamiento. Según Méndez, R. (2000), la lógica de funcionamiento implica la forma en que el Sistema da respuesta a preguntas esenciales referidas a:

- *¿En qué cantidad y cómo utilizar los recursos disponibles para la producción?*
- *¿Qué necesidades deben considerarse prioritarias?*
- *¿Qué cantidad de trabajo aplicar (número de puestos de trabajo, intensidad y duración)?*
- *¿Dónde llevar a cabo las diferentes actividades de producción y distribución?*
- *¿Cómo distribuir los bienes y servicios obtenidos entre la población y entre los territorios.*

En este sentido, el Sistema establece los objetivos prioritarios, los medios para conseguirlos y sus principales beneficiarios, es decir, las reglas de juego con las que operan los agentes económicos.⁵⁷ En este marco y con fines de aportar en el ordenamiento territorial, es necesario realizar un análisis de la estructura, la lógica y la evolución del Sistema, destacando en cada aspecto su componente territorial.

Las actividades y sectores económicos

Las actividades económicas son aquellas que la población realiza para satisfacer sus necesidades, pues éstas permiten obtener bienes y servicios.

El núcleo central de la actividad económica de cualquier territorio está constituido por su **sistema productivo**, definido como el conjunto de agentes y relaciones productivas que tienen lugar sobre un territorio

⁵⁷ En el transcurso de la Historia han existido diferentes sistemas económicos, desaparecidos ya total o parcialmente: economías de autosubsistencia, esclavismo, feudalismo, capitalista.



determinado. El Sistema está constituido por una serie de empresas, industrias, unidades básicas de actuación y decisión, dedicadas a la obtención, transformación y/o distribución de bienes y servicios que suponen una aportación de trabajo y generan un valor añadido como resultado de su actividad. Es un sistema porque existen un cierto tipo de relaciones (compraventa de productos o tecnología, intercambio de información, relaciones sociales o financieras, etc.), y porque además comparten ciertas condiciones comunes para el desempeño de sus actividades, por el hecho de ocupar un determinado territorio (normativa legal, recursos naturales, recursos humanos, condiciones del mercado de trabajo, etc.).⁵⁸

Las empresas o industrias que conforman el Sistema, realizan una gran variedad de actividades complementarias entre sí, que pueden agruparse según su posición y funcionalidad dentro del proceso productivo (Méndez, R. *ibídem*. Pág. 33). Así:

1. **Actividades extractivas**, dedicadas a la obtención de recursos naturales, principalmente del suelo y subsuelo, así como del mar, que incluyen desde la agricultura y ganadería, a la pesca, la explotación forestal, las minas y canteras, la producción de energía y la captación de agua.
2. **Actividades industriales**, dedicadas a la transformación de los recursos naturales en bienes de naturaleza diferente con un incremento de valor en el proceso. Existen las industrias básicas que realizan una primera fase a partir de materias primas en bruto (siderúrgicas, agroalimentarias, refinerías de petróleo, etc.). Las industrias de bienes intermedios obtienen productos semielaborados (piezas, componentes) que luego se ensamblan en otros. Las de bienes de equipo, que sirven para fabricar otros productos

58 Pueden identificarse sistemas productivos a diferentes escalas espaciales, pues si bien lo habitual es el estudio de sistemas productivos nacionales, cada vez se otorga mayor atención al sistema global y local (urbano y rural).



(maquinarias); y, las de bienes de consumo, que destinan su producción a la población.

3. **Actividades de servicios**, que incluyen tanto los servicios a las empresas, las actividades financieras y las de transporte y comunicación, que movilizan los flujos (de información y tecnología, mercancías, personas o capital) que permiten el desarrollo del Sistema, junto a las que distribuyen los bienes y servicios entre la población, y las relacionadas con la administración pública, que regulan su funcionamiento.

Colin Clark (1940)⁵⁹ identificó esas actividades con los sectores económicos (conjunto de actividades económicas) a los que calificó como: primario, secundario y terciario, respectivamente. A los cuales se añade recientemente el denominado sector cuaternario, que incluye actividades económicas relacionadas con el ocio y nuevos servicios de sofisticada tecnología. Según Clark, en su obra “las condiciones del progreso”, la consecución de éste pasa por un incremento de la importancia del sector secundario sobre el primario, y del sector terciario sobre el secundario. Cada uno de los sectores anteriores se puede dividir, a su vez, en subsectores, y así sucesivamente, hasta llegar a las actividades económicas más elementales⁶⁰.

59 Colin Grant Clark nació en Australia. Se formó en Oxford donde trabajó. Fue economista y estadístico. Una de sus obras fundamental se llamó “Las condiciones del progreso económico” en 1940. En esta obra uno de los temas fue el de los “sectores económicos”.

60 Desde otra óptica (que no se examina en esta investigación), en la que se atiende a la naturaleza de los titulares de los derechos de propiedad, las actividades económicas de un país también se agrupan en estos otros tres grandes sectores: sector privado, sector público y sector exterior.

Ilustración No. 33: Sectores Económicos del Sistema



Elaboración propia.

Los factores de producción

La capacidad productiva de los diferentes sistemas nacional, regional o local, así como su desigual potencial de crecimiento, están condicionados, por la disponibilidad de toda una serie de “factores de producción” que constituyen aquellos recursos o insumos que utilizan las empresas o industrias para llevar a cabo su actividad.

El factor tierra es el conjunto de recursos naturales que son utilizados en el proceso de producción, tanto renovables como no renovables; algunos sometidos a procesos de sobreexplotación ó que exigen largos períodos para su recuperación, provocando una degradación progresiva de las condiciones ambientales al superarse los márgenes de tolerancia, con efectos negativos a largo plazo.

El factor trabajo se identifica con los recursos humanos existentes en un territorio, elemento central como sujeto de una actividad productiva que debe orientarse a la satisfacción de sus necesidades. En este marco, interesa conocer el volumen de la fuerza de trabajo disponible relacionada con aspectos como: la tasa de crecimiento, la estructura de la población

por edades, la participación de la mujer en el mercado de trabajo remunerado, entre otros elementos.

Méndez (2000), señala que

“...En el momento actual, cuando el cambio tecnológico tiende a desequilibrar la relación entre la oferta y la demanda de trabajo a favor de esta última, con el consiguiente aumento de los excedentes laborales desocupados, se otorga mayor importancia a otras características cualitativas, como puede ser su nivel de formación y cualificación, sus costos salariales, su productividad, así como su organización...”

La creciente división técnica y espacial de trabajo diversifica su influencia según los tipos de actividad económica, así por ejemplo, mientras algunas se interesan por la existencia de una oferta laboral abundante y a bajo precio; otras prefieren la cualificación o experiencia profesional, aunque puedan suponer mayores salarios.

El factor capital, se define como el conjunto de bienes disponibles destinados a producir otros bienes, que pueden revestir la forma de capital líquido o monetario, existente bajo la forma de dinero o bien de capital físico, formado por una serie de bienes de producción materiales y tangibles, muchas veces inmovilizados en el territorio: carreteras, aeropuertos, escuelas, máquinas e instalaciones productivas, parques industriales, etc.⁶¹

El factor tecnológico, que puede definirse como el conjunto de conocimientos y métodos incorporados al proceso productivo para mejorar su eficiencia y rentabilidad, tanto si se incorporan a los procesos, elevando su rapidez y precisión; reduciendo sus costos, etc., como a los productos, mejorando su calidad y diferenciación. La tecnología es un factor fundamental para elevar hoy la capacidad competitiva, tanto de las

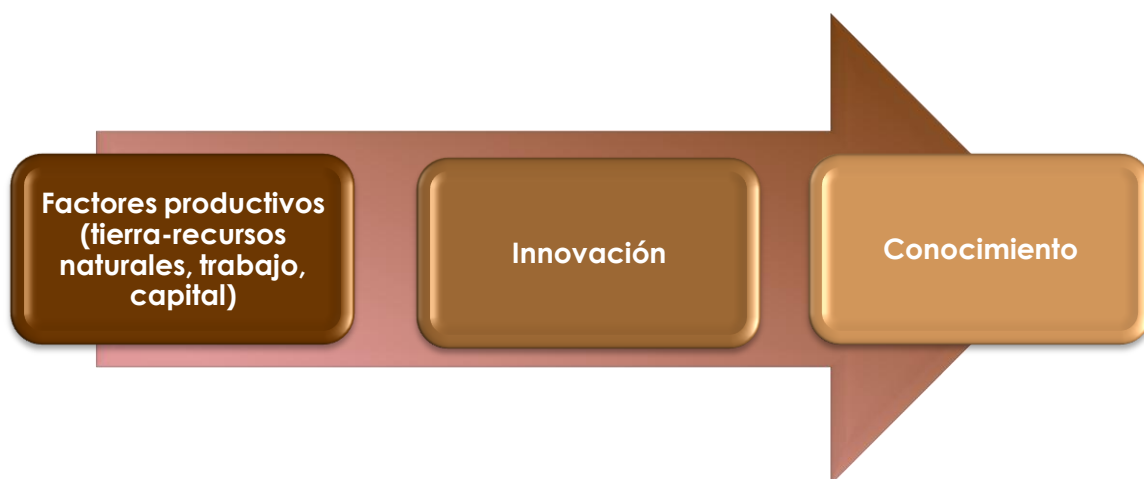
⁶¹ El concepto de “factor capital” se relaciona en forma directa con los conceptos de capital fijo que corresponde a los bienes de producción duraderos que se acumulan en el tiempo y permiten elevar la capacidad competitiva del territorio; capital circulante o variable que se consume en el proceso productivo (pago de salarios, energía, etc.).

empresas o industriales como de los territorios donde se generan o aplican esas innovaciones.

La importancia de los cuatro factores productivos ha variado a lo largo del tiempo y resulta diferente según los territorios. Desde una perspectiva histórica, se ha producido un desplazamiento progresivo desde economías basadas en el uso de recursos naturales y la aportación del trabajo, donde el poder se relacionaba con la propiedad de la tierra y el control de la fuerza de trabajo, hasta economías basadas en fuertes inversiones de capital y un intenso desarrollo tecnológico, siendo los principales resortes del poder, frecuentemente interrelacionados.

Desde la perspectiva geográfica, el desigual reparto de los factores productivos favorece la especialización económica de los territorios en función de las “**ventajas comparativas**”, que cada uno de ellos ofrece, relacionadas con el factor más abundante y barato disponible (suelos con alta calidad agronómica, mano de obra barata, buenas infraestructuras de comunicación, centros de investigación de calidad, etc.) lo que también impulsa los flujos comerciales.

Ilustración No. 34: Factores de producción, innovación y conocimiento



Elaboración propia

En la Economía de los Factores Productivos, éstos son el motor de la economía. En ese marco, la competitividad es sinónimo de eficiencia y el lanzamiento de nuevos productos y de la innovación cuenta con escasa importancia. Los protagonistas de esta economía son las empresas o



industrias eficientes. Sin embargo, la eficiencia operativa ya no es suficiente para ser competitivos y la capacidad de generar nuevos productos gana importancia para la generación de valor. Las empresas generan nuevos productos y servicios de manera continua para ser competitivos y la aplicación de la tecnología pasa a ser el motor económico. Las empresas innovadoras son las movilizadoras de esta Economía de la Innovación.

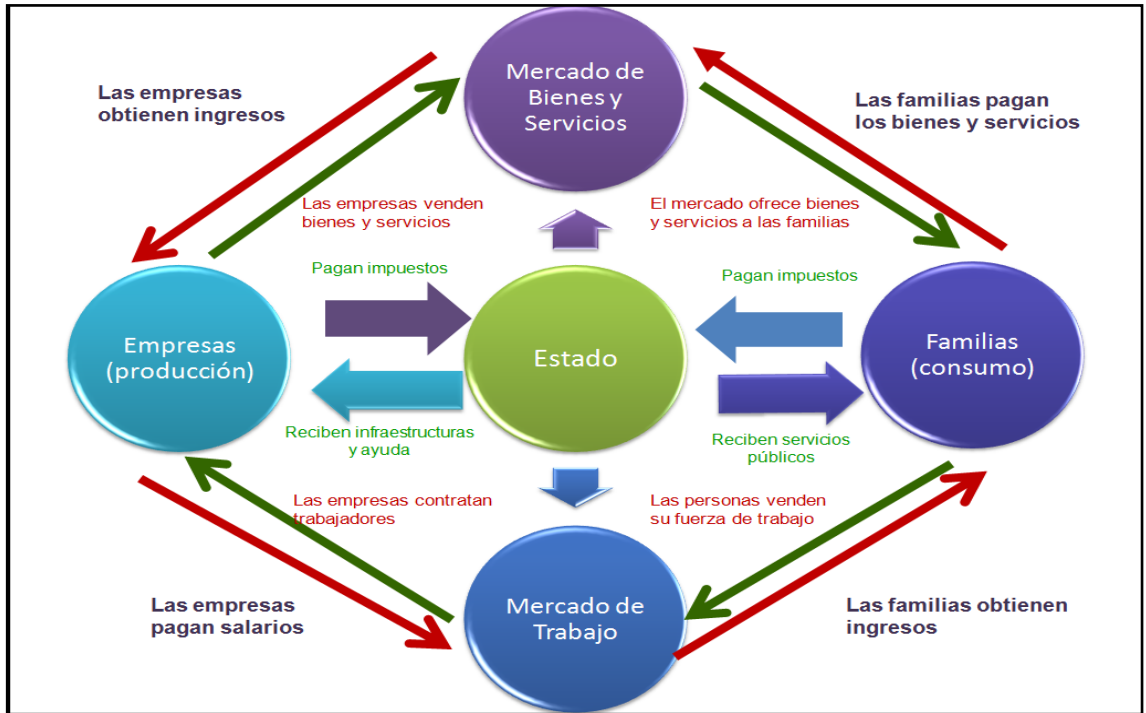
Actualmente, se vive un momento de transición a la Economía del Conocimiento, en la que la eficiencia operativa y la aplicación de tecnologías para la generación de nuevos productos no son suficientes para asegurar la competitividad. La clave está en la creación de nuevo conocimiento que es el motor de la economía ya que genera la principal ventaja competitiva a nivel global.

Los agentes económicos

Las familias o economías domésticas constituyen el conjunto de agentes económicos cuya función principal es percibir rentas y gastarlas para satisfacer sus necesidades. Las familias perciben ingresos que obtienen de su patrimonio o de su trabajo (ingresos primarios) o por transferencias (donaciones, ayudas familiares, etc.). Los utilizan para: pago de impuestos, consumo y ahorro.

Por su parte, las empresas o unidades de producción son el conjunto de agentes económicos cuya función básica consiste en combinar los factores de producción para producir bienes y servicios destinados al mercado. Otro agente económico es el propio Estado (sector público o administración pública) destinado a producir bienes y servicios no mercantiles para la colectividad (infraestructuras viales, comunicacionales, educación, salud, saneamiento, etc.). Para ello, el Estado establece impuestos a través de los cuales se realiza la inversión pública.

Ilustración No. 35: Los agentes económicos y su interrelación



Elaboración propia.

Los agentes económicos tienen funciones y generan interrelaciones en el Sistema:

Tabla No. 6: Funciones y objetivos de los agentes económicos

Agentes económicos	Funciones	Objetivos
Familias	Consumo	Maximizar su propio bienestar eligiendo aquellos bienes y servicios que más les satisfacen de acuerdo con sus preferencias y su limitado presupuesto.
Empresas	Producción	Maximizar sus beneficios utilizando eficientemente los recursos de que dispone para producir los bienes y servicios de la forma más rentable.
Estado	Regulación del Sistema	Maximizar el bienestar utilizando los recursos de que dispone para producir los bienes y servicios públicos necesarios y reducir desigualdades.

Flujos económicos

El Sistema Población y Actividades Económicas cualquiera que sea su escala espacial, integra dos tipos de agentes económicos principales: 1.las

unidades de producción (empresas o industrias) y 2. Las unidades de consumo (individuos o familias). Entre ambos se establece una corriente circular o circuito económico, de carácter permanente y densidad variable según los territorios; compuesto por diversos tipos de flujos:

1. **Flujos materiales:** las empresas o industrias demandan el trabajo (fuerza de trabajo y el capital que los individuos o familias están dispuestas a ofrecer, al tiempo que ofrecen toda una serie de bienes y servicios como resultado de su actividad, que las unidades de consumo demandan.
2. **Flujos monetarios:** las empresas retribuyen los factores recibidos mediante el pago de salarios, intereses y beneficios, mientras las unidades de consumo pagan a las empresas por los bienes y servicios que adquieren.⁶²
3. **Flujos inmateriales o intangibles**, de importancia creciente, son los de información y conocimiento, que se transmiten a través de relaciones interpersonales o de medios de telecomunicación (TICS) cada vez más densos, rápidos y baratos, circulando en todas las direcciones. Pueden presentar formas muy diversas, desde la información sobre mercados, tecnologías disponibles, o demandas/ofertas de trabajo, publicidad, precios, condiciones de localización, etc.
4. **Flujo de materia y energía**, según Georgescu, N. (1977), *“Debido a la ley de la entropía, entre el proceso económico y el medio ambiente hay un nexo dialéctico. El proceso económico cambia el medio ambiente de forma irrevocable y es alterado, a su vez, por ese mismo cambio también de forma irrevocable...”*⁶³ Considerando

⁶² Los flujos materiales y los flujos monetarios son dos movimientos complementarios y de sentido inverso, que están directamente interrelacionados, por lo que cualquier desajuste entre ambos favorecerá la aparición de desequilibrios. Si el volumen de producción se mantiene constante o crece menos que la masa monetaria disponible se favorece un aumento de la inflación, con elevaciones de los precios, frente a una deflación en caso contrario.

⁶³ Las leyes de la termodinámica están basadas en las normas físicas que gobiernan el comportamiento de la materia y la energía. La primera ley de la termodinámica es



la naturaleza entrópica del proceso económico, toda actividad económica utiliza energía y materiales; según la primera Ley de la termodinámica, la actividad económica no puede crear ni destruir la materia o la energía, lo que hace el proceso productivo es absorber y emitir materia y energía. En términos de la segunda ley de la termodinámica, la actividad económica puede entenderse como un proceso de utilización de materiales de baja entropía (minerales, energía), que acaban finalmente transformados en materiales de alta entropía. La diferencia entre lo que entra al proceso económico y lo que sale de él es cualitativa. Bajo este enfoque, la desestructuración de la energía que produce toda actividad económica compromete en el sentido de responsabilidad intergeneracional. El desarrollo actual afecta inevitablemente la actividad económica y el desarrollo de las futuras generaciones.

Finalmente, las relaciones entre los productores y los consumidores no suele realizarse de forma directa, sino a través del mercado, que constituye un elemento central en el funcionamiento económico al centralizar las funciones de intercambio que mueven el sistema. **El mercado** es el espacio, la situación o el contexto en el cual se lleva a cabo el intercambio, la venta y la compra de bienes, servicios o mercancías por parte de los compradores que demandan esas mercancías y tienen la posibilidad de comprarlas, y unos vendedores que ofrecen estas mismas. Es el lugar en que asisten las fuerzas de la oferta y la demanda para realizar la transacción de bienes y servicios a un determinado precio.

conocida como la ley de la conservación de la energía y estipula que la materia y la energía no pueden destruirse ni crearse. La segunda ley, conocida como la ley de la entropía, estipula que mientras no haya fuentes externas de energía, la entropía siempre se incrementa. La entropía es una medida de la falta de disponibilidad de materia o energía. Todos los procesos físicos, naturales y tecnológicos ocurren de tal manera que la disponibilidad de energía implicada decrece, o dicho de otra manera, todos los procesos físicos ocurren de tal manera que la entropía del universo aumenta. Las leyes de la termodinámica afirman que la energía contenida en los materiales o fuerzas motrices no se destruye por el uso (primer principio de la termodinámica), sino que se degrada y dispersa (segundo principio). Por tanto, es un proceso irreversible que ninguna fuerza podría revertir de no medir gastos superiores de energía.



Comprende todas las personas, hogares, empresas e instituciones que tienen necesidades a ser satisfechas con los productos o servicios ofertantes. Son mercados reales los que consumen estos bienes o servicios y mercados potenciales los que no consumiéndolos aún, podrían hacerlo en el presente inmediato o en el futuro. Puede distinguirse dos tipos de mercados, según lo que se intercambia: 1. Mercado de productos (bienes materiales y servicios); y, 2. Mercado de factores (trabajo, capital, suelo).

Actualmente, se incorpora en la dinámica económica la figura del “mercado alternativo local” entendido como el espacio, la situación o el contexto en el cual se lleva a cabo el intercambio, la venta y la compra de bienes, servicios o mercancías, que provienen de métodos de producción alternativos a lo convencional y/o con valores de equidad y solidaridad en los procesos de intercambio por parte de unos compradores que demanda y reconocen esas características en un espacio geográfico o territorio determinado.

Estos mercados constituyen una alternativa de acceso a los pequeños productores; están orientados a cuidar la seguridad alimentaria; permiten capturar mayor ingreso dentro de las cadenas de valor o productivas; fomentan la agricultura agroecológica; propenden a que las relaciones comerciales sean más horizontales; fomentan el relacionamiento social y se basan en criterios de equidad y credibilidad.⁶⁴

Sin embargo, es importante mantener un mercado nacional a la par de mercados internacionales para diversificar el riesgo; fomentar la asociatividad sobre todo de los pequeños productores rurales; sensibilizar

⁶⁴ En el Ecuador, existen varias experiencias de mercados alternativos locales como: Tiendas Camari (enfoque solidario); El Salinerito; Café Ecuador; Café Puyango; Intag; Asociación de Cunicultores en Cayambe, Proyecto Mishkiyaku-Sendas, entre otras. Los ingredientes de un Mercado Alternativo Local son: la figura organizativa de la producción y la comercialización; Políticas públicas y Acceso a puntos de venta; esfuerzos de sensibilización y educación a los consumidores; información de oferta y demanda de productos alternativos (estudios de mercado); y, sistemas de certificación convencional y alternativa para productos agroecológicos o no convencionales. (Andrade, 2005).



y comunicar a los consumidores sobre mercados alternativos y sus productos.

Redes y Comunicación

El transporte y las comunicaciones influyen de forma directa sobre la organización del territorio y su economía; constituyendo un factor clave en la localización de las actividades económicas, relacionado con la densidad y la calidad de las infraestructuras disponibles y el tiempo/costo de desplazamiento.

La evolución histórica desde las formas más sencillas de economía de subsistencia, que suponían la complementariedad entre producción y consumo dentro del ámbito local, hasta alcanzar la constitución de un sistema global, que demanda sucesivas mejoras tecnológicas y organizativas en el transporte y la comunicación e información, que permite una interconexión cada vez más rápida, barata y fluida entre los territorios. Lo que supone un denso entramado de flujos materiales y virtuales, que se articulan en forma de redes complejas⁶⁵.

Desde el punto de vista económico, las redes pueden ser observadas desde dos perspectivas complementarias: 1. Redes materiales o técnicas constituidas por las infraestructuras del transporte terrestre, aéreo, marítimo; las líneas de comunicación y las plataformas o centros logísticos. Se suman las redes correspondientes a tendientes eléctricos, canalizaciones de agua, saneamiento, etc.; y, 2. Redes inmateriales, entendidas como las relaciones que se establecen entre las empresas, así como entre territorios, individuos y grupos sociales, que intercambian información, conocimientos o decisiones utilizando como soporte principal

65 Kansky (1963) definió la “red” como un conjunto de lugares geográficos interconectados en un sistema por un cierto número de vínculos. Existe una solidaridad y un cierto tipo de intercambio entre lugares que forman parte de una red (de información, mercancías, personas...) cuyas características determinan su organización interna, es decir, la forma espacial trasladable a un plano y la densidad/distribución de los flujos (Méndez, R. op.cit. Pág. 188).



las telecomunicaciones, junto a otros medios convencionales (comunicación oral, mensajería, correo, etc.).

Por otro lado, en pocos terrenos la influencia de la revolución tecnológica resulta tan visible como en el caso de las telecomunicaciones. Las continuas referencias actuales a las autopistas de la información, el teletrabajo, la televisión digital, la videoconferencia, etc., convergen con el crecimiento explosivo que registra la difusión de nuevos bienes o servicios, desde los teléfonos móviles, al correo electrónico o la conexión a internet, que contribuyen a modificar desde determinadas pautas de comportamiento y consumo, a la propia lógica espacial y empresarial.

“...El desarrollo de las tecnologías de información, y en particular de las telecomunicaciones, están en el origen del conocido mito sobre la eliminación de las distancias popularizado por Macluhan a principios de los años sesenta con su referencia a la conversión del mundo en una aldea global. La principal consecuencia sería la posibilidad de localizaciones más dispersas para la población, las actividades económicas y el empleo, debido a que el acceso a una buena comunicación a distancia a través de estos medios resulta posible un gran número de lugares, tanto si se utilizan como soporte las actuales líneas telefónicas como los satélites, lo que puede favorecer la dinamización de regiones atrasadas y áreas rurales al favorecer una cierta indiferencia espacial...” (Méndez, R. Op.cit. Pág.201).

Las telecomunicaciones constituyen una ventaja de oportunidad para los territorios, que permite superar distancias y obtener accesos electrónicos a mercados y fuentes de información, generando menores costos de instalación y funcionamiento; mayor flexibilidad del tiempo laboral; menor conflictividad laboral; y menor movilidad de las personas y mercancías.

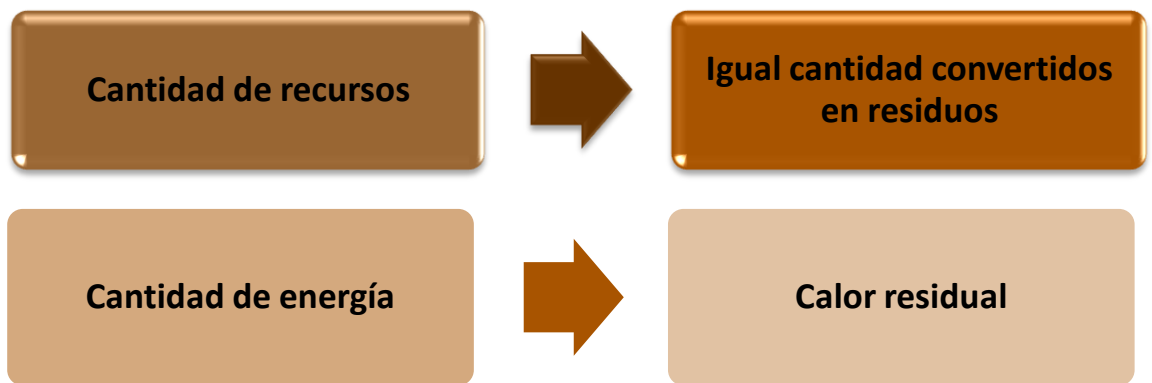
Intensidad energética del Sistema Económico

El proceso económico es un sistema parcial que se halla circunscrito por un límite, a través del cual se intercambia materia y energía con el resto del universo material. Este proceso ni produce ni consume materia y energía, tan sólo absorbe y expelle continuamente. Por tanto, la diferencia entre lo que entra al proceso económico y lo que sale de él, es cualitativa. Desde

este punto de vista, la materia-energía entra al proceso económico en un estado de baja entropía y sale en un estado de alta entropía, es decir, la energía se dispersa y se degrada.

Según la primera ley de la termodinámica se puede caracterizar a la actividad económica como la transformación de materiales y energía de un estado a otro, sin que se produzcan aportes suplementarios en relación a la cantidad de energía invertida originalmente.

Ilustración No. 36: Proceso económico según la primera Ley de la Termodinámica

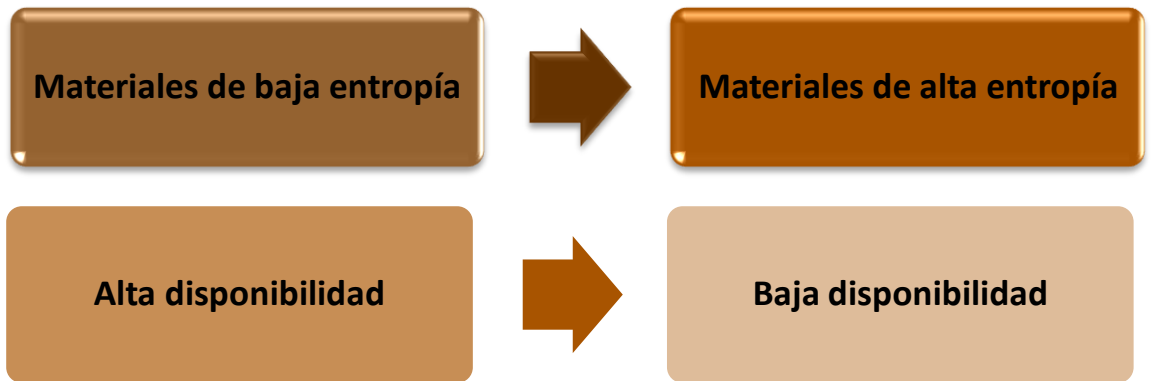


Fuente: Ferrín, R. (2004). *Economía y Medio Ambiente*. Recuperado de <http://www.slideshare.net/gerachonpe/leyes-de-la-termodinmica-autora-rosa-ferrin>
Elaboración propia.

El flujo de recursos de baja entropía se llama “transflujo”; es un proceso que comienza en la naturaleza (insumos), a continuación estos recursos sufren transformación mediante la producción y el consumo, para enseguida volver nuevamente a la naturaleza, en forma de desechos (productos).

Según la ley de la termodinámica, la actividad económica es un proceso mediante el cual materiales de baja entropía se convierten en materiales de alta entropía. Puede decirse que el proceso económico (producción y consumo) es un convertidor de recursos en residuos.

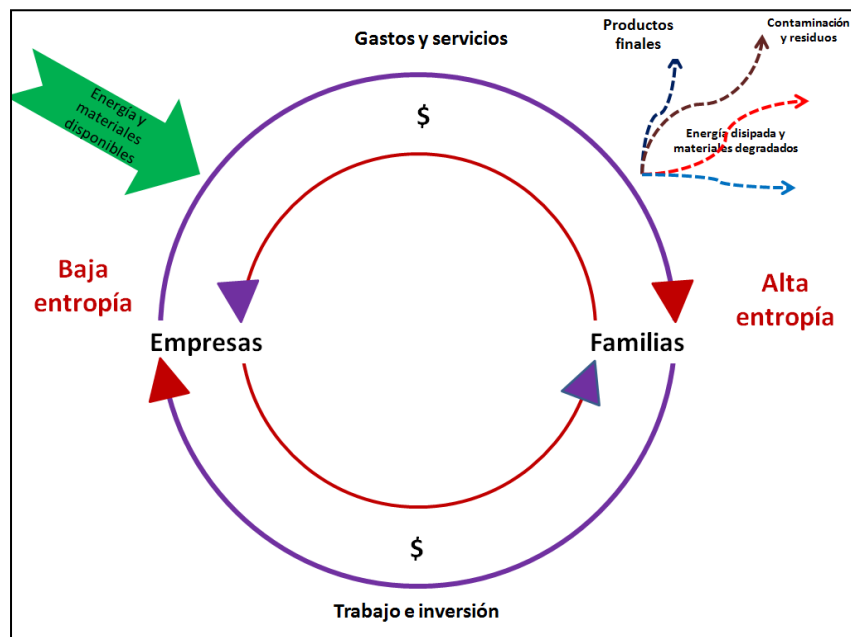
Ilustración No. 37: Proceso Económico según la Ley de la Termodinámica



Fuente: Ferrín, R. (2004). *Economía y Medio Ambiente*. Recuperado de <http://www.slideshare.net/gerachonpe/leyes-de-la-termodinmica-autora-rosa-ferrn>
Elaboración propia.

En la fase final los recursos (en forma de desechos) se acumularán en la naturaleza y algunos serán aprehendidos por los ciclos bio-geoquímicos (ciclos caracterizados por su larga duración de cientos de miles de años), para ser reconstituidos al absorber la energía solar en estructuras de baja entropía siendo nuevamente útiles para la economía (Ferrín Schettini, 2004).

Ilustración No. 38: Transflujo de materia y energía



Fuente: Ferrín, R. (2004). *Economía y Medio Ambiente*. Recuperado de <http://www.slideshare.net/gerachonpe/leyes-de-la-termodinmica-autora-rosa-ferrn>



Las actividades productivas en el territorio afectan la capacidad de carga de los ecosistemas urbanos y rurales, naturales y construidos.

Sin embargo, ese impacto es diferencial según la rama de

actividades a la que pertenezcan las mismas y las tecnologías utilizadas para su implementación: sector primario de la economía (extracción de recursos naturales: sector agropecuario, minero energético, silvicultura, caza, pesca); sector secundario (procesos de transformación de materiales y recursos para producir bienes: sector manufacturero); y, sector terciario (actividades de transporte, servicios públicos, comunicaciones, turismo, comercio, servicios sociales, servicios de gobierno) (Rubiano, y otros. Op. Cit.). Pág. 114.

El Sistema Población y Actividades Económicas en el ordenamiento territorial

Toda economía tiene una cantidad limitada de recursos: trabajo, conocimientos tecnológicos, fábricas, herramientas, tierra, energía. Cuando la población decide qué debe producir y cómo debe producirlo, decide, en realidad, cómo va a asignar sus recursos a los miles de bienes y servicios posibles (Ramírez, 2008).

El Sistema Población y Actividades Económicas es la forma en la que una sociedad se organiza para resolver sus problemas económicos básicos: qué y cuánto producir, cómo y para quién producir; a partir de las vocaciones del territorio y su población.

La solución integral de los problemas aludidos debe llevarse a un nivel máximo de tal manera que se eleve a la más alta expresión el área representada por el entrecruzamiento de los tres círculos de la siguiente ilustración:

Ilustración No. 39: Problemas que la economía debe resolver



Los elementos más importantes en la relación población, economía y territorio tienen que ver con las oportunidades de empleo, los niveles de ingreso, las ventajas de localización de las actividades económicas, la dotación de infraestructura urbana y rural de equipamientos y servicios, los niveles de consumo de hogares, los procesos de producción de bienes y servicios; la dinámica y estructura de la población económicamente activa; la organización de los agentes económicos; el conocimiento y estrategia para el manejo sustentable del medio físico; todos ellos se constituyen en verdaderos “atractores” de población hacia determinadas zonas.

Luego del recorrido teórico conceptual, es posible manifestar que el análisis de la realidad económica de un territorio exige incorporar la acción ejercida por los diferentes factores (poblacionales, sociales, económicos, culturales, históricos, políticos, institucionales y físicos) que interactúan entre ellos reforzándose mutuamente y es este proceso el que suministra la dinámica al sistema “población y actividades económicas” como un



subsistema del sistema territorial. Los procesos económicos influyen sobre la calidad de vida y sobre el uso que del territorio hacen las poblaciones, así mismo un adecuado manejo del territorio refuerza de manera positiva los procesos de crecimiento económico.

Una relación lineal de causa – efecto entre economía, población y territorio, ofrece una visión reduccionista y limitada en tanto confunde un espacio geográfico con un territorio, el cual es ante todo una “construcción social y un elemento activo, dinámico y viviente” y no un escenario inerte o pasivo sobre el que se asientan y materializan los resultados del crecimiento y desarrollo económico, desconociendo que a su vez estos procesos pueden ser sinergizados por un elemento activo, dinámico y vivo como es el mismo territorio.

A continuación se presenta un esquema del Sistema Población y Actividades Económicas que muestra las interrelaciones existentes entre población, economía y territorio. Por un lado, el territorio influye de diversa manera en el sistema económico al servir de fuente de recursos y soporte de la actividad económica y poblacional. Por otro, presenta obstáculos o barreras geográficas para los desplazamientos, con sus efectos en los costos de transporte. De allí que las diferentes dimensiones que interactúan en el espacio, transformándolo en territorio, influyen sobre los patrones productivos, de consumo, de distribución, de inversión y de localización de las empresas o industriales y sobre la actividad económica en general.

A su vez, la estructura y dinámica económica actúa sobre el territorio desencadenando un proceso de autoreforzamiento en la dinámica territorial. Una vez implantadas las actividades económicas, éstas ejercen una fuerte influencia en el medio físico y en la organización del territorio. Ésta se manifiesta en las características de la población, su crecimiento y movilidad, la estructura de los mercados, los procesos de urbanización, la dinámica rural y la estructura interna de los territorios y sus ciudades.



¿Cómo se expresa la interrelación entre población, economía y territorio?

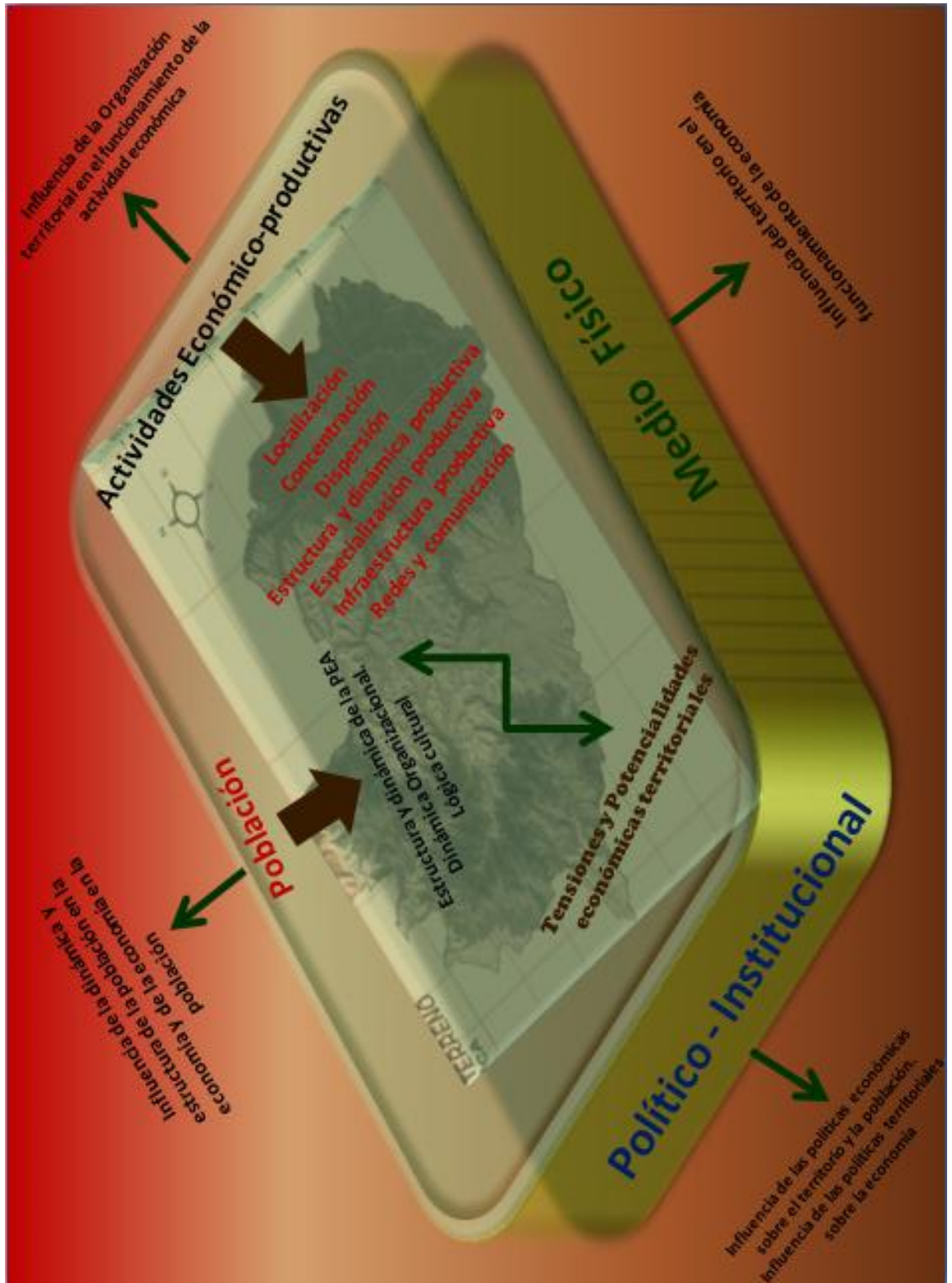
- a. El territorio ejerce una influencia sobre el funcionamiento económico, al comportarse como una fuente de recursos, como obstáculo de los desplazamientos y como soporte de la actividad que ocupa un suelo de características y precio determinados. A su vez, las características propias de cada territorio (población, recursos naturales, accesibilidad, infraestructuras, etc.) influyen sobre la eficiencia, rentabilidad y organización de las empresas y actividades económicas existentes que constituye su sistema económico. Según Méndez (2000), *“...por un lado, condicionan sus pautas de localización espacial; y por otro, las características territoriales también ayudan a entender la estructura interna, el nivel de desarrollo y el mayor o menor dinamismo de las economías...constituyendo, por tanto, una razón explicativa básica de las desigualdades existentes a cualquier escala de análisis que se considere”*.
- b. A su vez implantadas las actividades económicas, éstas ejercen una fuerte influencia sobre la organización del territorio a través de una serie de consecuencias e impactos visibles, que afectan la movilidad, el crecimiento y las características de su población; la composición de sus mercados de trabajo; los procesos de urbanización y ruralización; la estructura interna de las ciudades; la capacidad de consumo y bienestar social; el establecimiento de relaciones de dependencia con el exterior; ó, las condiciones medioambientales y la calidad de vida.
- c. La población humana concebida como el conjunto orgánico de sujetos activos que interactúan entre sí, y con su territorio, para su producción y reproducción social, cultural, biológica y ambiental, y es ese concepto el que permite entenderla como sujeto activo en la construcción del desarrollo. Su actividad económica crea y recrea permanentemente el territorio según sus necesidades, en consecuencia, la población se articula a la trama planetaria de la



vida para propiciar su dinámica y supervivencia. La población se organiza para la producción, consumo y distribución de bienes y servicios, lo que depende en alto grado de las relaciones que establecen con sus entornos ambientales y sociales, de allí que la población es sujeto y objeto de sus propios procesos de desarrollo.

- d. Una eficaz relación entre la actividad económica y el territorio puede contribuir a impulsar el crecimiento y mejorar la calidad de vida o el bienestar de la población, de allí la importancia de la intervención pública que compense las deficiencias o desajustes consecuentes a la simple lógica del mercado. De allí la necesidad de analizar y valorar la influencia ejercida por los diversos tipos de políticas económicas y territoriales que intentan promover el desarrollo local y lograr una ordenación más eficaz de las actividades que evita o disminuya los efectos negativos en materia urbanística, medioambiental, etc.

Ilustración No. 40: Interrelación entre economía, población y territorio



Fuente: Méndez, Ricardo: Geografía Económica. La lógica espacial del capitalismo global. Editorial Ariel Geografía. España, 2000. Pág. 6. Elaboración propia.

Problemática fundamental del “Sistema Población y Actividades económicas”

Concentración productiva y desigualdad territorial

En el sentido económico general, la concentración económica-productiva, se entiende como la reunión de factores productivos en un determinado territorio. En sentido específico, la concentración geográfica es la tendencia de las empresas a instalarse en lugares donde ya se encuentran otras empresas. Según Cortez (2011), la concentración es la tendencia al incremento de las empresas y se relaciona con la búsqueda de una mayor rentabilidad apoyada en la reducción de costos, lo cual conducen a aumentar mejoras en la productividad, lo que depende de los contextos económicos y sociales que dan soporte a tal dinámica y a la vez se ven afectados por ésta.

Sin embargo, las concentraciones no se presentan por igual en el espacio. Es precisamente a partir de las diferencias de concentración espacial de las actividades económicas que se hace referencia a las desigualdades espaciales y a la desarticulación y fragmentación de los territorios en tanto existen unos espacios con importante concentración y/o crecimiento y otros espacios abandonados y con nulo o muy escaso dinamismo.

En los primeros territorios o espacios, la dinámica socioeconómica está asociada con la intensa actividad económica que poseen y que tienden a concentrar aun más población y actividad en tanto sus relativamente mejores condiciones de productividad así lo permitan. Esto, junto a la situación socioeconómica de zonas deprimidas, de escasa productividad, de especialización principalmente primaria, despobladas por la inmensa migración que experimentan, da origen a las polarizaciones y disparidades territoriales y a la desarticulación territorial.



“...Pujadas y Font (1998) afirman que en los años cincuenta, el economista sueco Gunnar Myrdal planteó que las ventajas iniciales, las ventajas comparativas, los multiplicadores inicial y secundario, y, las economías de aglomeración, son las que desencadenan procesos de crecimiento polarizados...” (Cortez Yacila, 2011).⁶⁶

Desde las teorías de localización, analizadas brevemente, la concentración y centralización productiva se consolidan desde las formas específicas que mueven a las empresas en el territorio, entre las cuales están: la conformación de grupos de poder económicos generando estructuras productivas de carácter monopólico u oligopólico, pero también diversificadas; la concentración de capital a través del agrupamiento de empresas; la productividad social; las ventajas comparativas territoriales (físicas, sociales y económicas); los diferenciales en los costos de mano de obra. Sin embargo, hasta cierto nivel de concentración territorial de la producción, la formación y la productividad social de la mano de obra permite la mayor concentración, más allá del cual los territorios entran en competencia. Otro factor que influye en la mayor concentración productiva son las directrices que imponen los mercados nacional e internacional.

Finalmente, existen formas específicas de revalorización de los territorios periféricos, que contribuye a recuperar el equilibrio del territorio, cuando éstos destacan por sus potencialidades, la participación activa de los actores locales, los recursos locales, la autenticidad y originalidad con ventajas específicas frente a los procesos altamente tecnificados que caracterizan las actividades industriales. Todas estas forman son

66 Las ventajas iniciales pueden tener orígenes diversos: recursos naturales, situación geográfica privilegiada, entrada de capitales, contingencias históricas diversas, etc. Las ventajas comparativas son los factores favorables al crecimiento económico que ofrece determinado territorio en un momento dado. El multiplicador inicial hace referencia al incremento y mayor intensidad de los procesos de crecimiento y desarrollo basados en la existencia previa de las ventajas comparativas, dando lugar a la especialización o a la diversificación. El multiplicador secundario se refiere al crecimiento basado en el propio crecimiento demográfico y en la aparición de actividades destinadas a satisfacer la demanda local creciente. Las economías de aglomeración comprenden una diversidad de relaciones, sectores, agentes y naturaleza de los capitales, pero también intereses y conflictos.



elementos de territorialidad que contribuyen a obtener beneficios económicos y sirven como estímulo a la localización de las empresas; y, permite a los territorios de escasa dinámica actual retomar vigencia a partir de la revalorización de los imaginarios relativos que muestran la importancia del medio rural, rescatando su tradición y naturalidad.

“...De esta manera los “territorios” se van construyendo también con un sentido de identidad económico-productiva que se incorpora en la elección de los consumidores. Se observa así, que el espacio geográfico ocupa un papel importante en la definición de cierto tipo de consumo, el de los productos tradicionales. Ese espacio, es tanto un lugar sobre el cual se ejerce el consumo así como un lugar que certifica la tradición de producto que se consume...” (Cortez Yacila, op.cit. Pág. 35).

La complejidad en la forma de concebir y actuar sobre la dinámica de los territorios concentradores y/o de importante crecimiento se expresa en la asociación y estrecha correspondencia que poseen los fenómenos, sociales y territoriales. La acentuada división sectorial en la estructura de una economía (composición sectorial de la producción y el empleo) se origina en la búsqueda del incremento de valor, lo que origina cambios profundos en tal estructura y por ende cambios en la estructura de los territorios.

El cambio en las configuraciones de las estructuras económicas implica un desplazamiento o movilidad de los factores desde sectores no tecnificados y de baja productividad hacia sectores tecnificados, o en todo caso, sectores con elasticidades de demanda superiores. Se suma dos elementos de importancia en las transformaciones de las estructuras económicas: la tecnología y la estructura de consumo (Polése, 1998).

La descentralización productiva en el territorio está condicionada por el diferencial de capacidad de las empresas ubicadas en contextos de concentración de primer nivel y el desplazamiento ocurre hacia niveles territoriales jerárquicos inferiores. Los procesos de descentralización productiva son la expresión espacial del carácter obligado de

desplazamientos existentes en términos de ganar cuotas de mercado, equilibrar tasas de ganancia y luchar por su permanencia en ese lugar.

Ciudad: Una intensa urbanización

La ciudad puede ser caracterizada como la unidad socio-espacial y económica básica, soporte de la producción cultural, de la innovación social, de las plataformas tecnológicas, y de la actividad económica del mundo contemporáneo. Es un organismo complejo, una totalidad organizada que posee mercados fundamentales que la articulan: el laboral, inmobiliario, del suelo urbano y el de bienes y servicios. Cuenta con redes que hacen posible la operación de diversos flujos: población, transporte, agua potable, energía, residuos sólidos y líquidos, bienes y servicios de información.

“...Tiene cultura, tradiciones y una estructura social propia. Posee un gobierno y una vida colectiva que se desenvuelven en el espacio público, que integra diversos sistemas de cohesión y genera imaginarios de unidad e identidad...”
(Santacruz, M. Op. cit. Pág. 256).

Actualmente, la ciudad de la globalización y del postfordismo⁶⁷ se caracteriza por la consolidación de una nueva base económica altamente terciarizada, por los cambios en los mercados de trabajo tanto en su composición como en su localización; cambios en la imagen y el paisaje urbano. Estas características, están generando un nuevo tipo de espacialidad, superando la ciudad compacta autocentrada, generándose una ciudad modulada por el entrecruzamiento de redes múltiples. Una economía y una sociedad organizada en nodos y redes urbanas, exige que

67 El postfordismo es el sistema de producción que se diferencia del fordismo (sistema de producción usado en las plantas automotrices de Henry Ford, en las que los trabajadores se encontraban en una estructura de producción en línea, y realizaban tareas repetitivas especializadas) ya que plantea la especialización flexible y la producción bajo pedido. El postfordismo se caracteriza por los siguientes atributos: Nuevas tecnologías de información; énfasis en los tipos de consumidor; y, surgimiento de los servicios.



la ciudad esté en la red local, regional y global, porque de lo contrario se vuelve inexistente, es decir, que una ciudad existe si se ubica como un nodo en una red. Según Santacruz (2009), otro elemento que caracteriza la ciudad actual es la polarización social. Modernas zonas urbanas, rodeadas de zonas medias y más hacia la periferia extensas zonas pobres (ciudad fractal). Con la tercerización de la economía, parece ser que los mercados de trabajo apuntan a una mayor segmentación y dualización, producto de una economía que demanda personal altamente calificado y especializado, de alta remuneración, facilitando sofisticados niveles de consumo al tenor de nuevas actividades líderes que coexisten simultáneamente con sectores de baja remuneración y empleo, incluso precarios.

Por otro lado, correlativamente al crecimiento de las industrias y los servicios, el fenómeno socioterritorial más importante sin duda es la progresiva y casi total urbanización, tanto porque la mayor de su población vive hoy en ciudades, como porque la economía y las formas de vida y cultura urbanas se han difundido y hecho dominantes en la práctica totalidad del territorio. El éxodo rural por un lado y el propio crecimiento vegetativo por otro justifican la fuerte expansión registrada, que ha hecho crecer el número de ciudades y sus dimensiones hasta desdibujar en muchos casos el concepto tradicional de “ciudad”, contrapuesto al del “campo”.

En la actualidad, el desarrollo de aglomeraciones urbanas, en forma de áreas o centros dominantes como de conurbaciones⁶⁸, no permite precisar con claridad estos límites, pues numerosas personas que viven lejos de los centros urbanos, se desplazan diariamente a trabajar o estudiar en él, aunque los núcleos en los que residen puedan mantener una morfología rural (espacio periurbano).

⁶⁸ Conurbación, hace referencia al desarrollo paralelo de diversas ciudades que llegan a formar una mancha continua”.



“...El crecimiento urbano, con los contrastes sociales y de usos que supone, ha generado una creciente heterogeneidad interna, tanto en la distribución de actividades (agrarias, industriales, residenciales, financieras, etc.) como de clases sociales...” (Méndez, R. Ibídem.). Pág. 57.

El crecimiento urbano se ha visto acompañado por la formación de verdaderos sistemas integrados en los que el dinamismo de cada ciudad, e incluso buena parte de sus características internas, se relacionan con su rango en la jerarquía nacional y su especialización funcional. Se ha dado entonces, paso desde la sociedad urbana aislada, en donde la ciudad se relacionaba casi exclusivamente con las áreas rurales circundantes, a la sociedad urbana integrada, siendo la progresiva mejora y densificación de la red de transporte y comunicaciones, uno de los medios fundamentales para la consolidación del proceso.

La desagrarización y progresiva urbanización del mundo rural

El retroceso contante de las actividades agrarias en relación con su menor productividad, y su inserción en una economía cada vez más competitiva en donde la producción se orienta casi en su totalidad al mercado y no a la subsistencia familiar campesina, ha supuesto un abandono generalizado de las áreas rurales. La progresiva especialización de cultivos y el desarrollo ganadero se relacionan con la evolución de la demanda hacia bienes de mayor calidad y con las condiciones de los precios en el mercado nacional o internacional, generando cambios relativamente rápidos en el paisaje agrario, lo cual pone de manifiesto la necesidad imperiosa de adaptarse a las condiciones de una economía industrializada para subsistir.

Junto a esta dependencia que se relaciona con su papel de abastecedor en materias primas, fuerza de trabajo y capital (a través del ahorro) otorgado a las áreas rurales, su vinculación a la ciudad se manifiesta también en la aparición de otra serie de modificaciones recientes como: los movimientos pendiculares de trabajadores, la incorporación del suelo



rústico a los mecanismos de apropiación y uso característicos de las ciudades, etc.

Actualmente, en las zonas rurales, la actividad económica principal sigue siendo la producción agropecuaria para la sobrevivencia, con limitados excedentes destinados al mercado local. Los costos de producción, transformación y transporte son altos y reducen la competitividad del territorio. En las zonas rurales se encuentran pocas empresas de transformación que permitan crear productos con valor agregado, situación que demanda inversiones difíciles de asumir por la población o empresa.

Sin embargo, en los últimos años, surgen experiencias de desarrollo alternativo; además de la inclusión y el reconocimiento en la nueva Constitución del Ecuador del ordenamiento territorial, el sistema de competencias, y, la mayor racionalidad de las funciones y atribuciones de cada nivel de gobierno, la economía popular y solidaria, la seguridad alimentaria, la participación ciudadana, el buen vivir, etc.

Cambios en las distribuciones y el comportamiento demográfico de la población

La distribución actual de la población, además de estar vinculada en parte por la influencia ejercida por factores naturales como el clima, agua, relieve entre otros; depende también del reparto de las actividades económicas. Por otro parte, su crecimiento se ha reducido o estancado, con el consiguiente envejecimiento de su pirámide demográfica.⁶⁹ En lo referente

⁶⁹ La tendencia más notable en Ecuador es la transición demográfica que se relaciona con el descenso de la mortalidad a inicios del siglo XX y el acelerado descenso de la fecundidad que interviene para reducir el crecimiento natural. El avance del proceso de transición demográfica del Ecuador remodela la estructura de la población por completo, generando un bono demográfico por la combinación de ensanchamiento de su zona intermedia (edades productivas) y el estrechamiento de la base (edades infantiles); con acumulación de capacidades e inversión pública y familiar; luego, a largo plazo, generando un escenario nuevo por el aumento del peso relativo de las personas adultas mayores (envejecimiento); lo que demanda atención sobre las políticas a priorizar. Algunas zonas sin embargo, tienden a perder parte del bono demográfico, principalmente por la emigración, que es altamente selectiva por edad, provocando una pérdida de población en edad de trabajar.



a su estructura por actividad económica, es visible el trasvase iniciado en el siglo pasado desde las actividades primarias hacia las industriales y posteriormente hacia las de servicios.

El crecimiento de la industria y del sector terciario tan concentrado ha conllevado a un proceso de polarización territorial, afectando el empleo e ingresos de la población más dispersa. Las economías externas y de aglomeración están en la base de estos procesos, pues la búsqueda del crecimiento rápido ha postergado los objetivos del equilibrio territorial local, favoreciendo la formación de espacios polarizados.

Economía y degradación ambiental

La economía depende de la naturaleza y es parte de un sistema mayor, el ecosistema, soporte de la vida como proveedor de recursos y sumidero de desechos. Ecuador, considerado entre los diecisiete países megadiversos del mundo, tiene grandes recursos naturales, pero también ha sufrido un gran impacto de las actividades productivas sobre tales recursos, debido a urgentes necesidades de su población (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Senplades, 2013).

La mayor ventaja comparativa con la que cuenta el país es su biodiversidad, por ello es fundamental saberla aprovechar de manera adecuada, mediante su conservación y su uso sustentable. Con la Constitución de 2008, Ecuador asume el liderazgo mundial en el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, como una respuesta contundente al estado actual de la misma, orientando sus esfuerzos al respeto integral de su existencia, a su mantenimiento y a la regeneración de sus ciclos vitales y procesos evolutivos.

El Programa de Gobierno 2013-2017, en el apartado “Revolución Ecológica”, apuesta por la transformación productiva bajo un modelo ecoeficiente con mayor valor



económico, social y ambiental. En este sentido, se plantean como prioridades la conservación y el uso sostenible del patrimonio natural y sus recursos naturales, la inserción de tecnologías ambientalmente limpias, la aplicación de la eficiencia energética y una mayor participación de energías renovables, así como la prevención, el control y la mitigación de la contaminación y la producción, el consumo y el postconsumo sustentables (Movimiento Alianza PAIS, 2012). (SENPLADES, 2013). Pág. 60.

La base que sustenta el capitalismo es la acumulación, sin importar los medios que use para alcanzar sus fines. “Con esa aspiración irrefrenable, la producción se intensifica al máximo y el consumo se extiende con enorme velocidad. La naturaleza y sus recursos (como factores de la producción) son simples insumos que operan a favor de la acumulación de capital que, en su proceso de crecimiento y dominio mundial, arrasa todo a su paso, pero sobre todo genera pobreza y desigualdad en los seres humanos y, además, el deterioro acelerado del ambiente.

La Constitución del Ecuador establece como deber primordial del Estado, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza para acceder al Buen Vivir; ordena que el sistema económico sea social y solidario, y define a la estabilidad económica como el máximo nivel de producción y empleo, en el marco de la sostenibilidad fiscal, externa, monetaria y biofísica.

Sector financiero, sector problemático para el desarrollo social

El carácter especulativo y la comentada ineficiencia del sector financiero nacional es uno de los principales estrangulamientos en el fomento del emprendimiento y la innovación en la economía nacional. Las limitaciones y los altos costos del acceso al crédito se convierten en una barrera para su acceso, lastrando las posibilidades de desarrollo productivo.

EN CONCLUSIÓN, las características geográficas, históricas y culturales hacen único a cada territorio e influyen en el ritmo de su desarrollo. El territorio se enriquece con gente de adentro y afuera; la movilidad humana hacia él genera mayor dinámica. Es por tanto, el resultado de factores sociales, políticos, económicos y culturales. Su desarrollo depende de las particularidades y de las fuerzas económicas y sociales, cuyos actores son interdependientes.

El pensamiento económico clásico y neoclásico aporta un conjunto de elementos conceptuales que en conjunto facilitan la comprensión de la interrelación entre la economía, la población y el territorio. Sobre algunas de las teorías económicas se derivan elementos que muestran al territorio como el soporte de las actividades económicas, pero también la influencia de éstas sobre el territorio, como un elemento en permanente creación y recreación por parte de la población, sujeto y actor del desarrollo.

A partir de entender que el Territorio es un sistema complejo de relaciones entre las dimensiones económica, social, ambiental y político-institucional, se plantea que el desarrollo territorial no es entonces un proceso lineal, cuyos actores e instituciones locales podrían tener intereses comunes o en conflicto. Al territorio llegan o permanecen las personas cuando éste les ofrece condiciones para desarrollar su plan de vida. Si no se generan oportunidades, la población migra. Los territorios mejoran cuando la población de manera individual o colectiva se esfuerza por impulsar el desarrollo. Lo que implica pensar el territorio, transformarlo y dirigirlo. El desarrollo económico territorial otorga finalmente importancia al ser humano y a los territorios donde él vive, reconoce las potencialidades y vocaciones productivas y potencia las capacidades y oportunidades de la población para generar empleo digno y favorecer las iniciativas económicas.

En el marco teórico conceptual, el Sistema Población y Actividades Económicas, como un componente del Sistema Territorial, es entendido a partir de la interacción entre economía, población, y territorio como una unidad, cuyo análisis se basará en una metodología que reconozca esa interacción, dinámica y no lineal.



CAPÍTULO 3: MARCO METODOLÓGICO

- 1. Elementos orientadores del diseño metodológico para el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas en el Ordenamiento Territorial***
- 2. Metodología para abordar el Sistema Población y Actividades Económicas en el Ordenamiento Territorial***
- 3. Anexos metodológicos sugeridos***

Capítulo 3: Marco Metodológico

“...La metodología es al plan lo que un proyecto a la obra proyectada...tan impensable como hacer una obra sin proyecto resulta hacer un plan sin metodología; en este sentido, la metodología es el hilo conductor de la compleja secuencia de operaciones a realizar que permite coordinar la aportación de los distintos miembros del equipo para obtener un producto integrado. Sin embargo, una idea básica diferencia a la metodología del proyecto: el carácter iterativo inherente a la materialización de las tareas de la metodología que no es aplicable a la ejecución del proyecto” (Gómez Orea, 2008). Pág. 151.

Elementos orientadores del diseño metodológico para el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas en el Ordenamiento Territorial

Existen varias metodologías y herramientas para abordar el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas en el Ordenamiento Territorial, aplicadas en diversos contextos y con diversos alcances territoriales. Aquellas aplicadas en el Ecuador parten de un enfoque estratégico y por subsistemas del Sistema Territorial y la identificación de acciones de largo plazo, incorporando un proceso sostenido de participación ciudadana.

Otras en cambio, se enfocan en acciones específicas en búsqueda de resultados más rápidos basados en la movilización de los actores creando relaciones de confianza entre tanto la planificación estratégica va haciéndose poco a poco. En todo caso, es posible combinar elementos de diferentes metodologías para conseguir resultados a corto plazo que permita comprometer a los actores, y al mismo tiempo impulsar procesos de largo plazo para lograr transformaciones más profundas del territorio (Carrillo Medina & Cifuentes Alvarez, 2009). Desde esta perspectiva, y sumado a ella el marco contextual y teórico-conceptual expuestos en los capítulos anteriores, se presenta a continuación, lineamientos generales en los que se basa el diseño de una propuesta metodológica para abordar el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas en los procesos de Ordenamiento Territorial.



Enfoque metodológico

El Sistema Población y Actividades Económicas, a partir del enfoque territorial estratégico-sistémico

El enfoque territorial se vincula a la toma de conciencia creciente del papel de los recursos endógenos en la búsqueda de un desarrollo duradero, cuyos ejes centrales son la movilización del potencial de desarrollo del territorio⁷⁰ y la capacidad de la población de liderar el proceso; es un enfoque de carácter estratégico-sistémico, porque contrariamente al enfoque sectorial, la estrategia apunta al territorio considerado como un conjunto socioeconómico integrado por hombres y mujeres, recursos, conocimientos, etc., en lugar de centrarse en un sector económico-productivo. Es decir, el enfoque considera al territorio como un todo interrelacionado.

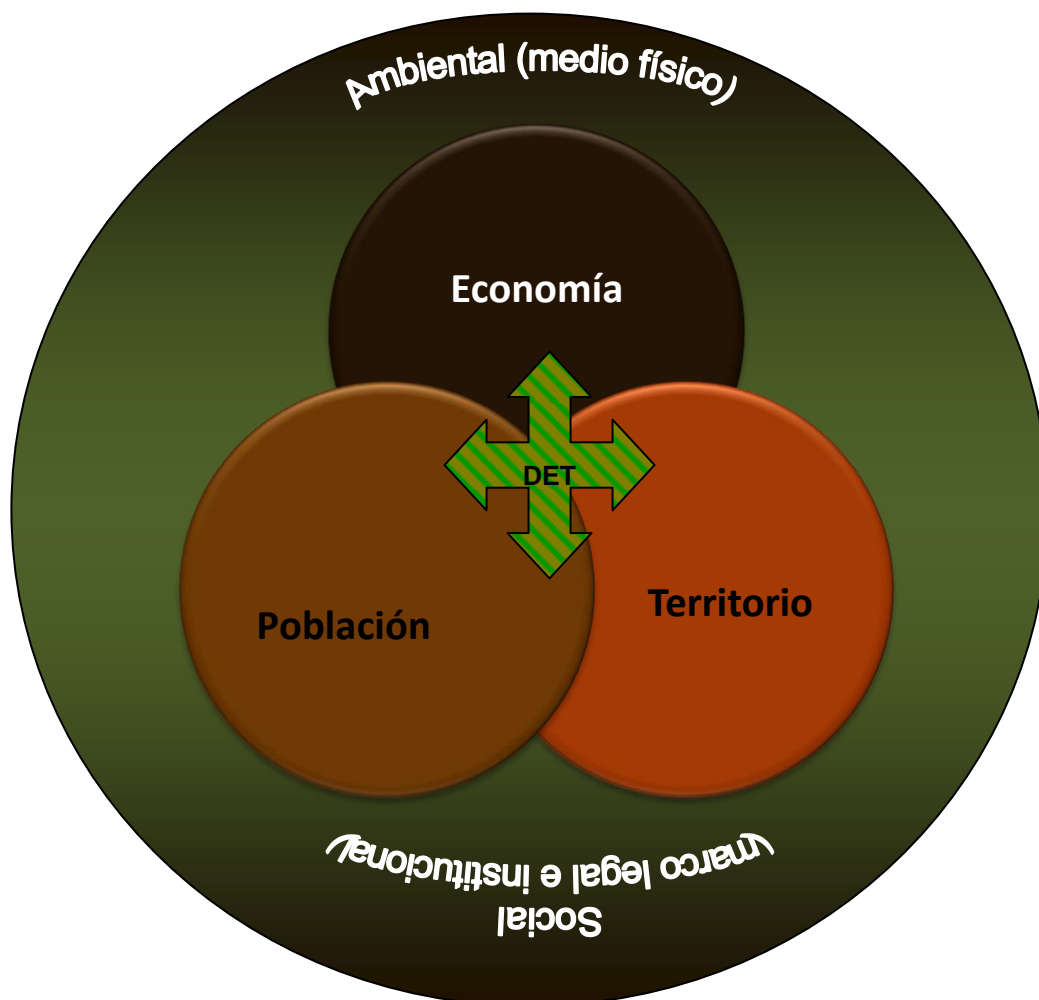
Las interacciones hacen referencia a los intercambios de recursos, bienes, servicios, información, a la aceptación, exclusión, etc., entre los componentes del Sistema Territorial; para este estudio, el énfasis es la interacción entre economía, población y territorio. En este marco, la acción planificadora del ordenamiento territorial debe basarse en el conocimiento y el reconocimiento de las interdependencias entre estas dimensiones, las tensiones que se generan y en la búsqueda del equilibrio.

Es innegable el **peso de la economía y la población** en la estructura y organización territorial, precisamente, analizar el Sistema Población y Actividades Económicas, parte de reconocer la interacción entre las dimensiones económica, poblacional y territorial. Abordarlo, implica estudiar la dinámica económica no en forma aislada, sino junto con las otras dinámicas del territorio: poblacional, ambiental y social. Este análisis

⁷⁰ El potencial de desarrollo de un territorio es el conjunto de todos aquellos recursos y tipos de capital, materiales e inmateriales, con los que cuenta una comunidad para movilizarlos en pos de una estrategia de desarrollo.

se realiza a la luz de una determinada idea del desarrollo, expuesta en el Capítulo 1.

Ilustración No. 41: Desarrollo Económico Territorial, a partir de la Interacción Economía, Población y Territorio



Elaboración propia.

La zona de interacción economía-población, tiene en cuenta los procesos relacionados con el movimiento, cambio y transformación del medio físico para la producción de bienes y servicios necesarios para la satisfacción de las necesidades de la población, objeto y actor del desarrollo; siendo en este proceso, también sujeto de la dinámica económica a medida que constituye fuerza de trabajo, que en esta



investigación se referirá concretamente a la Población Económicamente Activa (PEA).

Reconocer los procesos que acompañan al crecimiento y la transformación de la población, especialmente la económicamente activa, permite conocer para quién se planifica y cómo la dinámica de su crecimiento y su misma estructura y movilidad constituyen una limitación o una ventaja frente al patrón de desarrollo que se quiere propiciar en el territorio.

Este análisis muestra las formas de apropiación, producción, distribución y consumo de los recursos materiales y no materiales, socialmente reguladas a fin de que puedan garantizar la reproducción y el acceso a los recursos requeridos para satisfacer las necesidades de la población y la sociedad humana⁷¹ (UNFPA-Ministerio de Ambiente. Op. Cit. Pág. 15).

La dinámica poblacional no representa un riesgo o una amenaza para el desarrollo de las dinámicas del territorio: económica, ambiental o social, es o puede convertirse en oportunidad y fortaleza; puesto que la población siempre se desarrolla e interactúa en un medio social, en un ambiente natural y construido y en un medio económico.

La zona de interacción economía-territorio, tiene en cuenta que el territorio es el soporte de las actividades y recursos de una población; un conjunto organizado y complejo de potencialidades naturales, productivas, humanas e institucionales. En esta interacción, la dinámica ambiental constituye el proceso por el cual los ecosistemas cambian con el tiempo. Cuando la velocidad de consumo y de transformación del medio físico rebasa su capacidad de reposición y reproducción, es necesario: reconocer, entender y enfrentar los límites de la oferta ambiental a partir de las interacciones entre economía, población y territorio.

71 Dado que las poblaciones humanas no pueden sostenerse y reproducirse sino en sociedad, cabe diferenciar el término población humana del término “sociedad humana”. Ésta es entendida como el conjunto de individuos que comparten un mismo territorio, cultura, historia y una misma estructura de regulación social y producción material.



En este análisis, la competitividad territorial implica que el territorio cuente con factores comunes a otros territorios pero también que logre desarrollar características únicas y específicas que los diferencien de otros, convirtiéndolos en territorios competitivos, con atractivos que incluyen “factores de localización” como: transporte, fuerza de trabajo, energía, recursos naturales, calidad ambiental, etc.

La interacción economía-territorio se da porque la actividad económica, especialmente en zonas rurales, está principalmente vinculada a los recursos naturales y a las condiciones locales (clima, vocación del suelo, potencial turístico, etc.) y consecuentemente, el uso sostenible de estos. *“La explotación de los recursos naturales es económicamente duradera sólo si ellos son administrados de manera adecuada...”* (Carrillo Medina & Cifuentes Alvarez, 2009), Pág. 23.

Sin embargo, Ramírez Treviño (2009), plantea que las ciudades; espacios territoriales de concentración poblacional y de las actividades económicas y sociales, son también dependientes de las condiciones del medio físico y a su vez constituyen el mayor medio ambiente transformado, en donde se produce el mayor consumo de recursos naturales y donde se generan gran parte de los residuos contaminantes.

Son centros de producción y consumo y demandan grandes insumos de recursos: agua, combustibles, tierra; y todos los bienes y servicios que necesita su población, sus construcciones y las empresas localizadas en ellas. Las ciudades son entonces, importantes centros de degradación de recursos, siendo así es innegable la interacción entre la economía y el territorio, visible también en el espacio urbano.⁷²

⁷² La ciudad, requiere del uso y aprovechamiento de los elementos que proporciona la naturaleza, pues al utilizarlos y transformarlos asegura su permanencia y sus posibilidades de reproducción y expansión en determinado momento, por lo que un mal uso deteriora la calidad de vida urbana. La ciudad causa severos impactos en los ecosistemas; tal vez el más notable por la difusión que ha tenido es el fenómeno de la contaminación, sobre todo la atmosférica, sin embargo se debe tener presente que no sólo las emisiones de



La zona de interacción población-territorio, que implica que la población no está simplemente en el territorio, sino que lo construye y transforma, y a la vez es construida y transformada por el territorio. En esta interacción, la población tiene un papel determinante, no por el número de habitantes que ocupan un determinado territorio sino, particularmente, por el tipo de relaciones sociales que se establecen entre los sujetos individuales y colectivos que interactúan con el medio físico; por el tipo de relaciones de poder, etc.

La interacción población-territorio constituye una unidad integral, cualquier decisión o acción sobre uno de los componentes necesariamente compromete al otro. En este marco, cabe plantear las relaciones entre población y territorio como un problema de balances, interacciones y tensiones en permanente movimiento, de manera que las dos dimensiones no son excluyentes. La población resulta sin embargo, ser el elemento articulador entre el medio físico y el desarrollo rural y entre el desarrollo urbano y el medio físico, en cuanto que la población construye los escenarios rurales y urbanos e interviene en su dinámica, según la idea de

automóviles y las descargas industriales son las que generan desequilibrios naturales, pues se pueden distinguir los siguientes impactos ambientales causados por la vida urbana:

1) Ocupación del espacio: la ciudad se asienta en un espacio físico concreto, lo que por sí mismo y de manera permanente es causa de una transformación de la naturaleza y de un fuerte impacto social.

2) Utilización de recursos naturales: la demanda de recursos naturales por parte de la ciudad puede ser en determinado momento superior a la capacidad de regeneración natural del recurso, lo que llevaría al agotamiento del mismo.

3) Generación de residuos: los desechos urbanos que son vertidos pueden no ser asimilados por la naturaleza, según el tipo y volumen de estos desechos.

4) Emisión y descarga de contaminantes: la ciudad, descarga y emite sustancias que son nocivas para el aire, agua o suelo y que igualmente son nocivas para la salud humana.

Estos impactos se traducen en problemas ambientales en los asentamientos urbanos, los cuales principalmente son: la salubridad, las deficiencias habitacionales, de servicios básicos y de los ambientes de trabajo, la contaminación industrial y doméstica, las complicaciones para eliminar los residuos líquidos y sólidos, así como la fragilidad ante las catástrofes naturales.



desarrollo imperante; y, transforma y construye el territorio (Rubiano, y otros, Población y Ordenamiento Territorial, 2003). Pág. 63.

Finalmente, en la interacción economía, población y territorio, se entiende la existencia de estructuras de regulación y control social, económico, científico-tecnológico y el simbólico-cultural que regula y ordena las relaciones entre los individuos y entre éstos, el ambiente y la economía (UNFPA-Ministerio de Ambiente. Op. Cit. Pág. 14). Del primero hacen parte las instituciones sociales (familia, escuela, trabajo) y las estatales-jurídico-normativas y de control del Estado. El segundo incluye las organizaciones y modos de producción, distribución y consumo de bienes y servicios necesarios para la sobrevivencia y reproducción del sistema. El sistema científico-tecnológico comprende el conjunto de organizaciones para la producción y aplicación del conocimiento socialmente establecido, mientras que el sistema simbólico-cultural representa el conjunto de saberes, creencias, valores, prácticas y pautas de comportamiento y regulación social.

El desarrollo económico territorial se ubica en la intersección de los componentes: economía, población y territorio, y se define como un proceso de crecimiento económico-productivo a partir del reconocimiento de las potencialidades del territorio y su población, orientado a la generación de riqueza en un territorio y que apunta a: mejorar las condiciones de vida y de trabajo de su población; y, mejorar el nivel de ingresos, sin disminuir la calidad ambiental.

Las interacciones, tienen una doble descripción, según la perspectiva de cada una de las partes involucradas en el intercambio: la una, los efectos de la economía sobre la población y otras dimensiones; y la otra, los efectos de las otras dimensiones sobre la economía. Según Rubiano (2003), las interacciones hacen parte del transcurrir normal de la vida, se dan permanentemente y no constituyen problema, puesto que los intercambios o flujos se regulan por los mecanismos normales del sistema territorial. Sólo cuando los intercambios no ocurren en el momento y en la

cantidad o calidad adecuada y el desarrollo de una de las dimensiones se ve truncado, se generan problemáticas o tensiones en las interacciones, provocando desequilibrios en el sistema territorial tal como se observa en el capítulo anterior y se resume en la siguiente ilustración:

Ilustración No. 42: Desequilibrios generados por las tensiones en la interacción economía, población y territorio



Elaboración propia.

Ante los desequilibrios existentes, se hace cada vez más urgente la acción ordenadora concretada en el territorio con carácter integral. ¿Por qué? **El ordenamiento territorial y el desarrollo económico territorial** son dos momentos complementarios dentro del proceso global de gestión territorial, en la medida en que ambos promueven mejores condiciones económicas, sociales y ambientales para cada entidad territorial, en armonía con las características y exigencias físicas de su territorio.

En esta interacción, la población es fundamental, pues su volumen define la demanda de recursos que se va a hacer al medio físico; mientras que los rasgos sociodemográficos, tales como edad, condición rural o urbana, patrones migratorios, influyen en el tipo de actividades que se van a desarrollar y sus repercusiones ambientales.

La productividad, la competitividad a largo plazo, el progreso técnico, el cambio tecnológico, son procesos basados en el recurso humano. La formación de éste (creación de capital humano) es fundamental para el aumento de la productividad. Por otro lado, para el crecimiento del capital



físico, es fundamental el crecimiento de la fuerza de trabajo, y, sobre todo, el crecimiento de la población económicamente activa.

En la interacción población-economía-territorio se suman otros factores que inciden en aquella: características del medio físico; modalidades de consumo y producción de la población; tipo de tecnologías utilizadas en procesos productivos; disponibilidad de infraestructura física, productiva y social; grado de conciencia ecológica de la población; voluntad y capacidad política de las autoridades; el marco institucional; la cultura, conocimientos y habilidades de la población.

El incremento de la productividad y la producción demanda una salida en el mercado, gracias por un lado a la elevación del consumo de la población local, lo cual tropieza con límites naturales; y por otro, por la penetración de otros mercados que reciben la producción ampliada que no puede absorber el mercado local.

Por otro lado, la competitividad, es decir la capacidad de un territorio de producir bienes y servicios en igualdad de condiciones de precio, calidad y servicio que otros territorios, implica un nivel de productividad similar al de la competencia, y la posibilidad de escalas de producción suficientemente grandes para asegurarla, y además para cumplir con las cantidades que suelen demandar los mercados locales, regionales, nacionales e internacionales.

El ordenamiento territorial es un instrumento básico para la creación de capital físico por la vía del ahorro y la inversión, y de la creación de ventajas competitivas que garantizan a un territorio la competitividad indispensable para llevar su producción a los mercados.

Para el ordenamiento del territorio se demanda la construcción participativa de la visión de futuro basada en la identificación de la vocación económica del mismo: qué sectores productivos y en qué medida es posible desarrollar en él ventajas competitivas, teniendo en cuenta tanto las



condiciones naturales como aquellas que son posibles crear con el esfuerzo colectivo⁷³.

“Esta definición básica debe indicar en qué productos agropecuarios para el consumo local y para el mercado externo local e internacional se van a concentrar los esfuerzos; qué procesos agroindustriales o industriales se van a acometer; si se va a fomentar la producción manufacturera; con qué productos y en qué escalas; qué importancia va a jugar el comercio; qué servicios merecen ser impulsados en las áreas ecológica, turística, personal, financiera, etcétera” La identificación de las ventajas comparativas y la decisión sobre qué ventajas competitivas se van a crear, son decisivas para el futuro económico de cada localidad. (Rubiano, y otros. Op. Cit. 148).

Una vez definida la visión de largo plazo durante la formulación de los planes de ordenamiento territorial, hay que tomar decisiones sobre las variables que van a ser determinantes de la competitividad pero también de la generación de empleo: el uso y la forma de ocupación de la tierra, que debe asegurar que cada zona se destine a la actividad en que, según sus condiciones naturales o creadas, va a ser más productiva; las inversiones en vías de comunicación que van a determinar el acceso a los mercados de insumos, materias primas y productos finales y, a través, de él, igualmente productividad y competitividad.

Es preciso definir si en el territorio se puede lograr la escala de producción necesaria para asegurar la productividad requerida y los volúmenes críticos exigidos por el mercado más allá del local, con el fin de lograr una escala capaz de permitir una inserción favorable en los mercados.

73 Las condiciones naturales proporcionan a cada territorio las ventajas comparativas que según David Ricardo, constituyen el fundamento teórico de la división internacional del trabajo. Las creadas con el esfuerzo colectivo, son origen de las ventajas competitivas. La identificación de las ventajas comparativas y competitivas que se van a crear, son decisivas para el futuro económico de cada territorio

El Sistema Población y Actividades Económicas, a partir del enfoque de cadena productiva para la identificación y priorización de actividades económicas, sectores o productos con potencial para el mercado y la soberanía alimentaria

Los agentes económicos no son entes aislados, sino que desarrollan sus actividades formando parte de un entramado más complejo, a través de cadenas de relaciones (o eslabonamientos) de productores, proveedores, consumidores o clientes, dentro o fuera de sus propios territorios. Sus actividades se hayan vinculadas unas con otras formando cadenas de actividades que van desde la extracción o creación de materias primas básicas, hasta la producción de bienes o servicios finales destinados a los mercados o seguridad alimentaria.

Desde esta perspectiva, abordar el Sistema Población y Actividades Económicas a partir del enfoque de cadena, permite identificar durante el proceso de diagnóstico y planificación territorial, aquellos sectores o cadenas productivas con mayor potencial y proyección en el territorio, que permita aportar a la generación de mejores ingresos y empleo para la población local.

El enfoque de cadena complementa entonces, el enfoque estratégico-sistémico que analiza la interacción entre economía, población y territorio, porque también ofrece una visión estratégica y de carácter integrado que otorga un “plus” al momento de construir el modelo territorial a futuro, pues considera:

- El medio físico en el que se realiza la actividad, cuyos elementos y relaciones inciden en el sistema económico ya que define sus límites y características definitivas.
- Las capacidades y niveles de especialización de su población o fuerza de trabajo.
- El contexto social e institucional que determina la propensión a la asociatividad entre productores y las instancias concretas (formales e

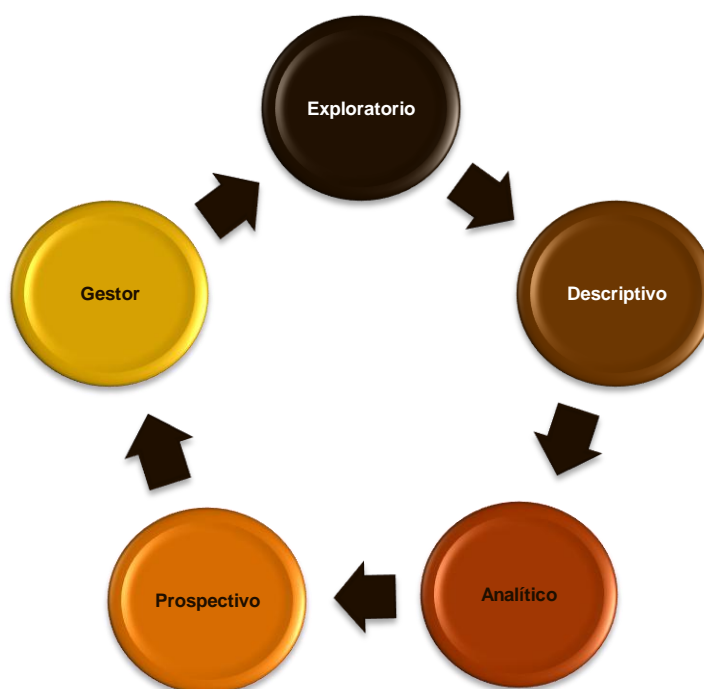
informales) de encuentro y coordinación entre los distintos actores sociales.

- El marco jurídico y regulatorio, que constituye el conjunto de normas que afectan al desarrollo de las actividades económicas y de las acciones colectivas.

Estructura general del enfoque metodológico

La propuesta metodológica tiene cuatro componentes: exploratorio, descriptivo, analítico y prospectivo.

Ilustración No. 43: Componentes de la estructura general del enfoque metodológico

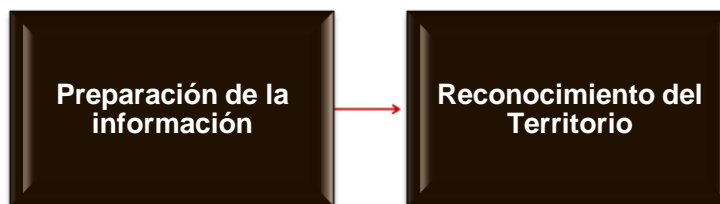


Elaboración propia.

El componente exploratorio

Se refiere en primer lugar, a la búsqueda y recolección de la información organizada a partir de un inventario preliminar, para luego ser priorizada, seleccionada y confrontada con la realidad; y, en segundo lugar, al reconocimiento del territorio que facilite el diseño de una zonificación económica-productiva preliminar, construida participativamente.

Ilustración No. 44: Componente Exploratorio



El componente descriptivo

Permite la explicación detallada al confrontar la documentación, la información y los datos existentes con la realidad y las posibilidades o potencialidades de desarrollo del territorio, considerando las proyecciones y las tendencias y teniendo como contexto el espacio temporal y la realidad actual del territorio a ordenar.

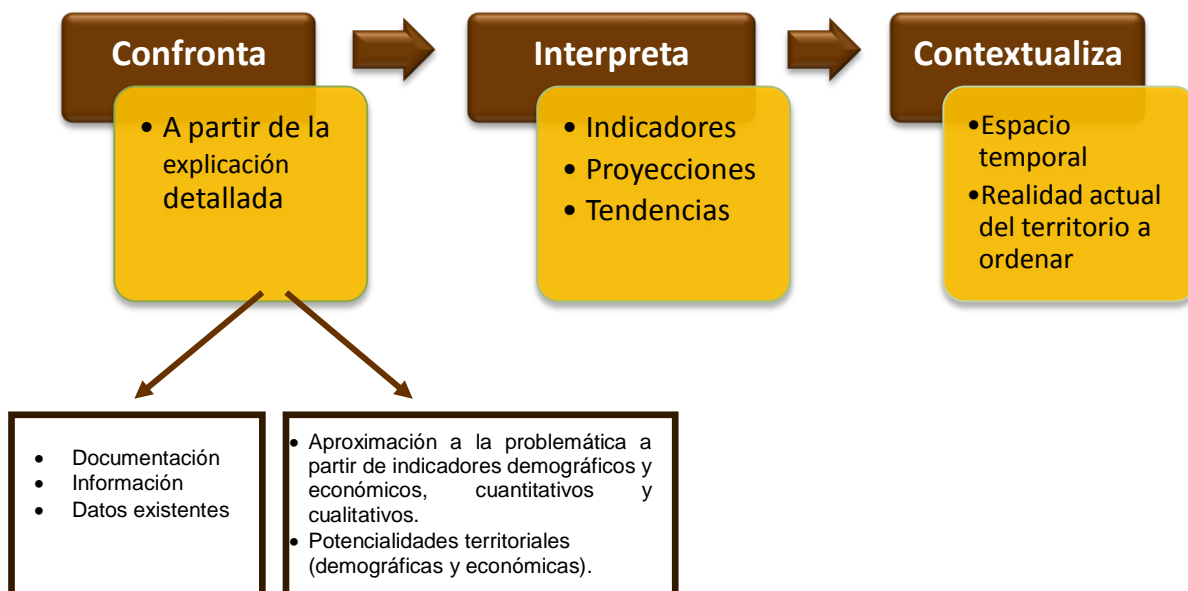
El componente descriptivo se define como aquel, cuyas actividades permiten la formulación de un diagnóstico de la Población, con énfasis en la Económicamente Activa, y sus Actividades Económicas, que partiendo de la información seleccionada y categorizada realice el reconocimiento y descripción de la dinámica poblacional y económica en un territorio determinado cuyas características físicas y marcos normativos existentes constituyen el soporte de tales dinámicas.

El objetivo del componente descriptivo es el de “entender el funcionamiento del Sistema Población y Actividades Económicas en el ordenamiento territorial y detectar su problemática y potencialidades”.

Los resultados del análisis descriptivo, se propone formen parte del diagnóstico sectorial en los planes de ordenamiento territorial⁷⁴ en cuanto se orienta a conocer la estructura y el funcionamiento de la población y sus actividades económicas.

74 “...El diagnóstico sectorial se define como la fase a través de la cual se recoge y analiza la información relevante, entendiendo por tal la necesaria y suficiente para comprender la estructura del sistema territorial y su funcionamiento; en el caso más general y complejo, afecta a los cuatro sistemas que lo conforman (medio físico; población y actividades; asentamientos humanos e infraestructuras; y, marco legal e institucional...” (Gómez Orea, 2008).

Ilustración No. 45: Componente descriptivo



El componente analítico

Genera el espacio contextual crítico, a partir del análisis de la interacción entre economía, población y territorio, lo que permite a continuación, identificar, describir, comprender y priorizar por un lado, los problemas o tensiones⁷⁵ generadas en la interacción; sus factores reforzadores (causas) y sus factores liberadores; para concluir con el establecimientos de los balances entre los elementos de la interacción economía, población y territorio, pero también con las otras dimensiones del desarrollo: ambiental, social y político-institucional, aspectos sugeridos en la metodología BIT-

⁷⁵ Existe tensión cuando hay un conjunto de presiones o movimientos en dirección contraria provenientes de uno de los términos de las interacciones: Economía, Población ó Territorio, y que generan cierto grado de estrés, por el que se mantiene o se transforman las dinámicas: Poblacional, Ambiental, Social y Económica.

Cabe señalar que para la presente propuesta metodológica que aborda el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas, se consideró elementos de la metodología BIT-PASE, basada en el análisis de las tensiones, interacciones y balances en dinámicas y desarrollos poblacionales, ambientales, sociales y económicos, desarrollada a través del Convenio entre el Ministerio de Ambiente y Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Centro de Investigaciones sobre Dinámica Social de la Universidad Externado de Colombia. (UNFPA-Ministerio de Ambiente, 2004).



PASE para abordar el análisis de las interacciones entre población, ambiente, economía y social en los planes de ordenamiento territorial⁷⁶.

La identificación y priorización de las potencialidades productivas, de empleo y emprendimiento existentes en el territorio objeto de ordenamiento, a partir del enfoque de cadena como un elemento orientador de este proceso, facilitan el posterior análisis de la competitividad territorial sistémica que reconoce que los territorios más competitivos no son aquellos que sólo apuestan por la competencia entre empresas que operan aisladamente, por el libre comercio incondicional y por un Estado limitado a reglamentar y monitorear, sino aquellos que trabajan activamente para crear ventajas de localización y competitividad, cuyos grupos de actores sociales consiguen organizar procesos rápidos y efectivos de aprendizaje y toma de decisiones, amoldando convenientemente el entorno local y externo a los nuevos requerimientos:

Nuevo patrón de competitividad que reúne ventajas competitivas basadas en conocimientos y tecnología y no en la dotación de factores.

Nuevas estructuras organizativas derivadas de conceptos de organización menos jerarquizados y creación de redes tecnológicas entre las empresas (por ejemplo, complejos industriales, clústers, etc.).

Nuevas tecnologías que conducen a crear nuevas ramas industriales, posibilitando procesos sustitutivos que desvalorizan materias primas tradicionales (por ejemplo, fibra de vidrio en lugar de cobre; nuevos materiales en vez de acero y aluminio).

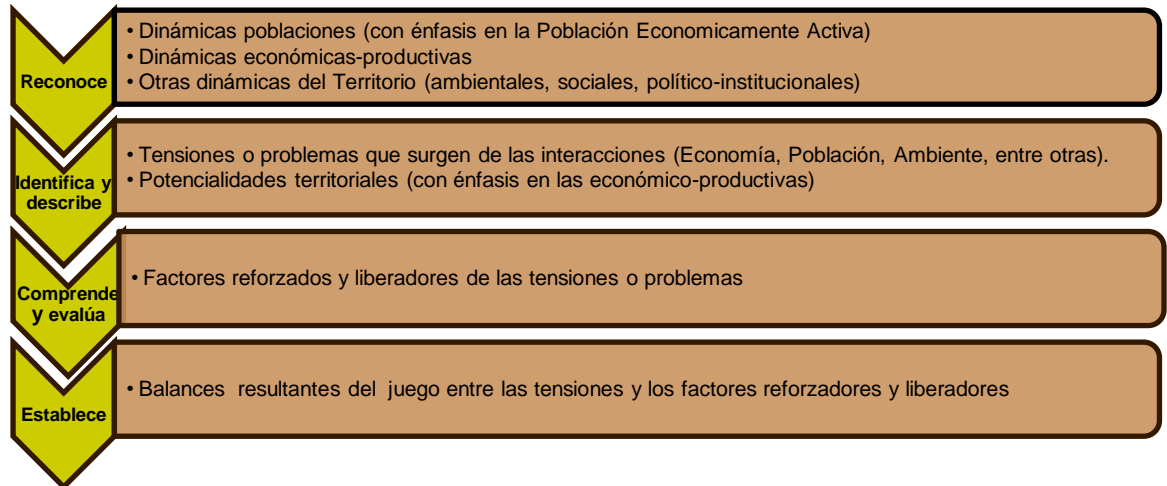
Políticas dinámicas dirigidas a configurar la localización industrial, basadas en procedimientos cooperativos que permitan aglutinar el knowhow empresarial, por ejemplo.

En este marco, la competitividad de los territorios se basa finalmente en procesos de organización social, en cuyo seno se generan ventajas competitivas en función de la interacción de múltiples parámetros de relevancia en el Sistema Territorial, que son identificados durante el proceso exploratorio y descriptivo. El proceso analítico del Sistema Población y Actividades Económicas, construye los elementos que se

⁷⁶ Para profundizar la metodología BIT-PASE, se sugiere revisar: (UNFPA-Ministerio de Ambiente, 2004).

propone sean considerados durante la formulación del diagnóstico integrado en los planes de ordenamiento territorial.⁷⁷

Ilustración No. 46: Componente Analítico



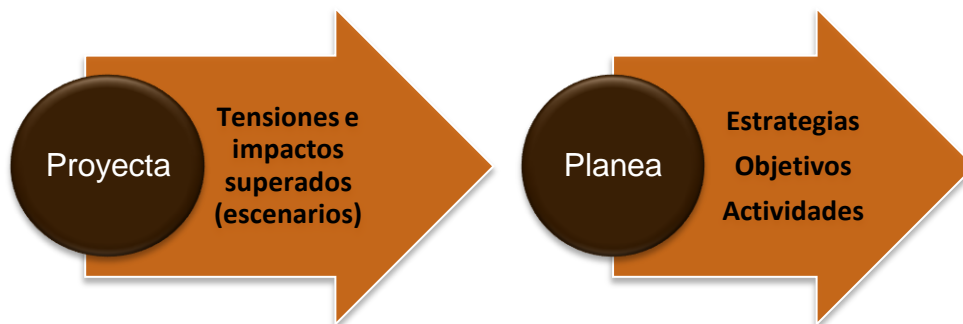
Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y otros. (2004). *Metodología para el análisis de tensiones, interacciones y balances en las dinámicas y desarrollos poblacionales, ambientales, sociales y económicos*. Colombia. Pág. 29-30
Elaboración propia.

El componente prospectivo

Permite identificar los elementos clave de futuro para el territorio a partir de la reflexión colectiva sobre éste y la construcción de imágenes o escenarios de futuro. Su formulación facilita la anticipación para afrontar los cambios en el entorno y el seguimiento de los mismos en el territorio. En el proceso se proyectan tres escenarios: el tendencial, el óptimo y el concertado, que se sugiere formarán parte del diseño de modelo a futuro que se formula en los planes de ordenamiento territorial. Finalmente, se planean estrategias, objetivos y actividades encaminadas a superar los problemas o tensiones priorizados, con base en contextualizaciones, sistematizaciones, interpretaciones y tendencias identificadas.

77 “...El diagnóstico integrado o síntesis consiste en la interpretación/valoración de la situación actual del Sistema Territorial a la vista de su trayectoria histórica y de su evolución previsible. Pone de manifiesto las interconexiones que se dan entre los problemas y las oportunidades de los diferentes subsistemas...” (Gómez Orea, Ordenación Territorial, 2008). Pág. 172.

Ilustración No. 47: Componente Prospectivo



El componente de gestión

Implica un conjunto de actividades que faciliten, en primer lugar, la ejecución de las propuestas planteadas para el desarrollo económico territorial; en segundo lugar, el involucramiento de actores públicos y privados identificados desde el inicio del proceso de análisis; y finalmente; el seguimiento y evaluación. El producto resultado del análisis del Sistema Población y Actividades Económicas, deberá articularse al modelo de gestión de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial⁷⁸.

Ilustración No. 48: Componente gestor



Principios básicos que orientan el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas

En términos generales, la propuesta metodológica pretende por un lado, la formulación e implementación de la estrategia territorial, en términos económicos, con miras al largo plazo; porque su principal objetivo es la creación de las condiciones económicas y políticas para que lo propuesto

⁷⁸ “...La gestión territorial se refiere a la ejecución del Plan, se trata de prever la puesta en marcha, el seguimiento y el control de las determinaciones que establece el Plan...” (Gómez Orea, Ordenación Territorial, 2008). Pág. 605.

se implemente, genere impactos en el territorio y propenda al cambio de la matriz productiva. Por otro lado, busca orientar la inversión en el corto y mediano plazo, creando condiciones para la generación de empleo y emprendimiento a partir de las potencialidades productivas y el involucramiento de la población, en el marco del desarrollo económico territorial y el Buen Vivir.

Los principios básicos que orientan el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas en el Ordenamiento Territorial propuesto son:

- *Multidimensionalidad*

Entendida como la existencia de múltiples dimensiones que interactúan en el territorio, delineando las características de la realidad socioterritorial:

- ✓ Dimensión poblacional, que apunta a lograr un reconocimiento, un autorreconocimiento y una apropiación de las características, necesidades e intereses de la población como sujeto y actor activo del territorio, organizada o no.
- ✓ Dimensión económico-productiva, en donde se apunta a lograr la competitividad en todas las actividades económicas que se desarrollan en el territorio, productivas o no.
- ✓ Dimensión sociocultural, en donde lo fundamental es el fortalecimiento de la identidad y del capital social del territorio como camino hacia la equidad en la distribución de los recursos.
- ✓ Dimensión ambiental, cuyo objetivo principal es la sustentabilidad, que implica satisfacer las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades.⁷⁹

⁷⁹ Albuquerque sostiene que “...la estrategia de desarrollo local sostenible insiste en la importancia del mantenimiento de la población agraria en el medio rural, tratando de diversificar sus actividades hacia la puesta en valor del medio ambiente natural: el desarrollo de actividades forestales; la incorporación de elementos de calidad en actividades como la agricultura biológica, la artesanía o las agroindustrias locales; y la conservación y valorización del patrimonio cultural como soporte fundamental para el impulso del turismo rural.”

- ✓ Dimensión político-institucional, enfocada al logro de la gobernabilidad o capacidad de los actores para garantizar una gestión democrática, asegurando a todos los habitantes del territorio la posibilidad de acceder a la toma de decisiones; generación de consensos y articulaciones entre los distintos actores. (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria-INTA. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los territorios, 2007).

- *Competitividad*

Entendida como el proceso de construcción en el territorio de ventajas competitivas dinámicas, basadas en la existencia de competitividad económica, social, ambiental y la inserción externa del territorio:

- ✓ Competitividad económica, que es la capacidad de los actores para producir y mantener el máximo de valor agregado en el territorio mediante el refuerzo de los vínculos entre los sectores y haciendo que la combinación de recursos constituya activos para valorizar el carácter específico de los productos y servicios locales.
- ✓ Competitividad social, que constituye la capacidad de los actores para actuar eficazmente de manera conjunta para la consecución de los objetivos.
- ✓ Competitividad ambiental, que implica la capacidad de los actores para valorizar su medio físico, haciendo de éste un elemento distintivo de su territorio, garantizando al mismo tiempo la conservación y renovación de los recursos naturales y construidos.
- ✓ Localización en el contexto global, definida como la capacidad de los actores para situarse con relación a los otros territorios y con el mundo exterior, para hacer progresar su proyecto de territorio y garantizar su viabilidad en el contexto de la globalización.

- *Multisectorialidad*

Entendida como un principio que busca favorecer una mirada integral del territorio que implica, en términos económicos, la complementariedad entre los sectores económicos. Por ejemplo, entre la agricultura y otras ocupaciones no agropecuarias en la generación de ingresos rurales, con

fuerte vinculación agricultura-industria-servicios. Las actividades económicas incorporan elementos procedentes de diferentes sectores y son, por consiguiente, multisectoriales. En términos sociales, implica la integración de los servicios (salud, educación, empleo, etc.) al desarrollo de los territorios. Es decir, el aseguramiento de la oferta territorial de infraestructura, equipamientos básicos y servicios, para garantizar la permanencia de la población en el medio rural, principalmente.

- *Visión de la economía del territorio*

Se trata de pasar de considerar a la economía de un territorio rural o urbano de manera sectorializada, como meramente agrícola o terciario, a entender a la economía como “territorial”, asumiendo la multisectorialidad de la economía de los territorios rurales, por ejemplo, que implica la consideración de todas las actividades productivas o no, que generan ingresos para las familias, en base a la valorización de los recursos locales. Esta consideración lleva a reconocer la importancia de las diferentes cadenas de valor agregado que se puedan identificar en el territorio, como por ejemplo, los clústers, las cadenas agroalimentarias y agroindustriales territorializadas, el turismo rural, la agroindustrial artesanal, entre otros. Pero además implica el reconocimiento de las ventajas comparativas y competitivas de los distintos eslabones que participan de las cadenas productivas territoriales, demostrando una vez más, la Multisectorialidad de la economía del territorio.

Los procesos de desarrollo económico territorial persiguen el fortalecimiento de la base económica local, tanto a través de la diversificación de las actividades productivas como el aprovechamiento de las sinergias entre los diversos sectores y de encadenamientos entre actividades productivas y no productivas, con el objetivo de aumentar la competitividad del territorio.



- *Coincidencia institucional y concertación estratégica*

Implica una nueva institucionalidad para el desarrollo económico territorial, abierta, pluralista y democrática, resultado del fortalecimiento del capital social y la consiguiente concertación estratégica del conjunto de la sociedad local. Lo que demanda el fomento de la cooperación público-privada, la conformación de redes territoriales de solidaridad y relaciones entre los diversos actores e instituciones, que logre el compromiso para conseguir un proyecto de vida compartido que refleje las diferentes aspiraciones sociales o intereses presentes en el territorio. La nueva institucionalidad se refiere a aquellas instituciones formales e informales que reflejan el nivel de concertación alcanzado por los actores del territorio y aseguran sostenibilidad en el tiempo, de las estrategias y acciones acordadas.

- *Participación ciudadana*

Implica la participación activa de la población en la definición de las estrategias de desarrollo económico territorial, en la forma de lograr su compromiso en el proceso y la apropiación de éste en el tiempo. El desarrollo debe ser participativo, en un proceso de abajo-arriba, buscando la participación de la población local desde el inicio mismo de la planificación, tratando de incorporar las orientaciones y propuestas sentidas por ésta.

- *Equilibrio territorial*

Se entiende como la asignación de usos del suelo en función de las capacidades y potencialidades territoriales, así como una distribución equitativa de las infraestructuras básicas y de apoyo a la producción; y, la articulación de iniciativas de desarrollo urbano-rural desde una perspectiva integral, solidaria y participativa que considere las realidades territoriales y culturales. Implica los siguientes elementos:



- ✓ Localización de inversiones productivas a partir de la vocación territorial y de la población.
- ✓ Estímulo de la inversión privada, generadora de empleo y renta.
- ✓ Dotación de servicios relacionados con vialidad, transporte, energía, y comunicación respondiendo a las necesidades diferenciadas de la población.
- ✓ Ampliación de la cobertura de servicios básicos para promover y/o consolidar una estructura policéntrica de asentamientos humanos en ciudades y zonas rurales.
- ✓ Generación de sistemas de transportes.
- ✓ Dinamización y capacitación de recursos humanos.
- ✓ Estímulo a la transferencia de tecnología e innovaciones.

- *Funcionalidad*

Se entiende como la optimización de las relaciones entre las actividades económicas a través de los flujos de relación que se producen entre ellas y los otros componentes del sistema territorial. Implica la utilización racional del territorio y la gestión responsable del medio físico, entendido también como un yacimiento de empleo, nicho de mercado, factor de localización, elemento de competitividad y componente de la calidad de vida.

Se trata de conciliar lo ecológico y lo económico; y, evitar la localización de actividades en zonas de riesgo, por ejemplo.

El concebir un territorio bajo la lógica de un espacio que contiene un elevado nivel de interacciones económicas y sociales entre sus habitantes, sus organizaciones y las unidades productivas, genera propuestas y políticas de desarrollo territorial integrales y sistémicas porque reconoce que los **territorios son entonces funcionales**, es decir territorios que presentan ciertos niveles de interacciones económicas y sociales entre los sus habitantes, organizaciones y empresas (Amaya & Cabrera, 2013).

Ilustración No. 49: Principios orientadores para abordar el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas



Metodología para abordar el Sistema Población y Actividades Económicas en el Ordenamiento Territorial

Según Gómez Orea (2008), el término metodología deriva de método, que significa “camino hacia”. Es una secuencia lógica de tareas bien diferenciadas concatenadas que se ejecutan según un orden determinado. Es un vehículo para la integración de conocimientos, criterios y percepciones distintas. Es un camino iniciático, orientado a entender la problemática y adoptar medidas.

La metodología es entonces, un modelo del proceso a través del cual se va a desarrollar el trabajo, marca el camino a seguir y la forma en que se va insertando las diferentes aportaciones tanto de los técnicos y expertos como de los agentes socioeconómicos institucionales y territoriales (Gómez Orea, Ordenación Territorial, 2008). Pág. 152.

La metodología para abordar el Sistema Población y Actividades Económicas en el Ordenamiento Territorial, aspira establecer unos lineamientos de planificación integral-sistémica, reconociendo los pasos a



seguir en los procesos de ordenamiento del territorio aplicados en el Ecuador y sus territorios y considerando las bases socio-ambientales, económicas y legales que son pertinentes y de obligatorio cumplimiento.

El Sistema Población y Actividades Económicas, es un subsistema del Sistema Territorial, cuya definición se basa principalmente, en la interacción entre economía, población y territorio. Desde esta perspectiva, comprende las actividades de producción, transformación, distribución y consumo de bienes y servicios; cuya estructura y dinámica incide en la configuración del territorio y viceversa.

**“Las actividades humanas abarcan: conservación y mejora y restauración de la naturaleza, primarias y recreativas, de transformación, residenciales y comerciales, servicios, infraestructuras de apoyo, vertidos, etc.
En cuanto a las actividades económicas, producción y consumo, han de ser analizadas en un marco general y en el nivel de las explotaciones o unidades de producción...”
(Gómez Orea, Ordenación Territorial, 2008). Pág. 338.**

En este Sistema, la población⁸⁰, es quien realiza las actividades de producción, consumo y relación social; mientras el medio físico; las infraestructuras viales y otras de carácter productivo; junto con el marco legal e institucional constituyen el soporte de tales actividades económicas, incidiendo también en los comportamientos, actitudes y prácticas de esa población, concebida como objeto, sujeto y actor activo del territorio y cuyas características específicas inciden en la base económica y territorial. El Sistema es dinámico, debido a los flujos e intercambios que se dan entre los componentes identificados en el marco de la interacción entre economía, población y territorio.

⁸⁰ “La población es el agente fundamental: adapta el medio físico para ubicar sus actividades, toma recursos de él para transformarlos en su propio beneficio y le incorpora los desechos o productos no deseados. Por otro lado, es la destinataria última del ordenamiento territorial, en cuanto ésta no pretende otra cosa, en suma, que conseguir una buena calidad de vida para la población...La población es recurso territorial, en cuanto representa la fuerza de trabajo; sujeto territorial, en cuanto demanda bienes, servicios y equipamientos; y, objeto territorial, en cuanto conjunto de individuos que se relacionan...” (Gómez Orea, 2008). Pág. 329.

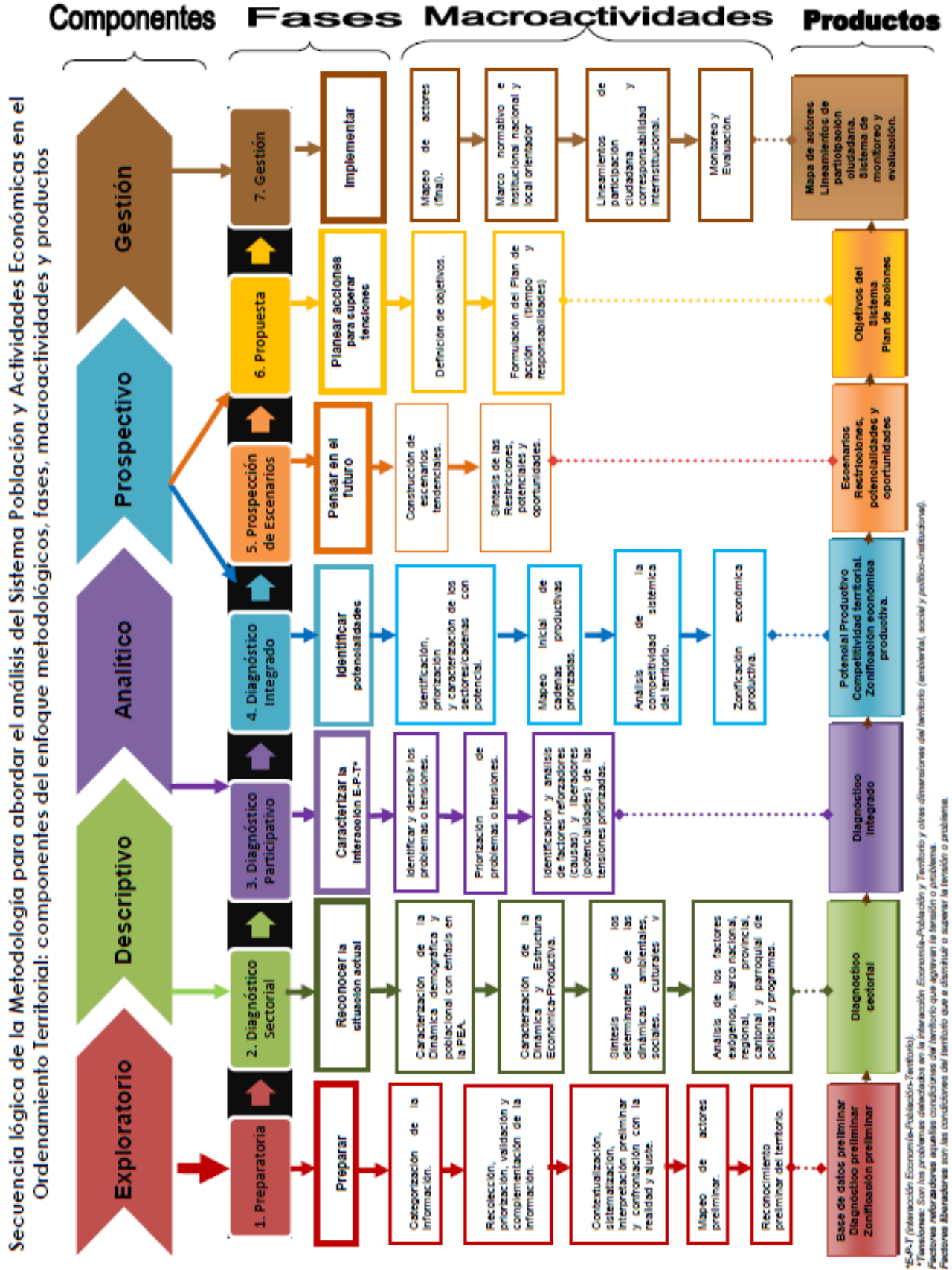


Diagrama de flujos: modelo del proceso

La metodología que se diseñó, responde en primer lugar, al marco referente expuesto en el primer capítulo que abordó entre otros aspectos: las aspiraciones del Buen Vivir expresados en la Constitución del Ecuador; el nuevo Sistema Económico Social y Solidario; el enfoque del Desarrollo Económico Territorial y el nuevo marco legal ecuatoriano; en segundo lugar, se basa en los aportes teóricos que definen la interacción población-economía-territorio como una unidad; y, la idea de agregar valor territorial a partir de conceptos como la competitividad, la articulación, entre otros, expuestos en el segundo capítulo.

A continuación se representa la metodología para abordar el Sistema Población y Actividades Económicas, mediante un “diagrama de flujo” o sistema de tareas concatenadas, que muestran su carácter cuantitativo y cualitativo, parte del conocimiento de la situación compleja e integral en el territorio, pretende su transformación a una nueva situación deseable, utilizando de manera óptima los recursos disponibles, de manera que los planteamientos se traduzcan en realizaciones cuyos efectos sean perdurables en el tiempo.

Por cierto, la aspiración es que la metodología sea de fácil aplicación, de manera que se constituya en un apoyo eficiente y eficaz para las instituciones responsables de la planificación y administración del territorio.



Fases metodológicas

El análisis del Sistema Población y Actividades Económicas en el Ordenamiento Territorial, se realiza por fases que corresponden a cada uno de los componentes del enfoque metodológico, para lo cual se sugiere una estructura procedimental que en términos operativos, esquemáticos y simples, porque de hecho es más complejo, el análisis del Sistema se puede representar de la siguiente manera:

Ilustración No. 50: Fases para abordar el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas



Fase Preparatoria: macroactividades y productos

La fase preparatoria corresponde al componente exploratorio del enfoque metodológico, cuyos objetivos son: por un lado, construir una base de datos preliminar a partir de información estadística y geográfica relevante; y por otro, zonificar de manera preliminar el territorio, desde la perspectiva poblacional y económica. **Comprende entonces, las siguientes macroactividades:**

- *Categorización de la información*

Se establece el tipo de datos, cuadros, mapas, planos e información requerida para determinar el plan de indagación y exploración en

instituciones proveedores de la misma, por ejemplo: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), Sistema Nacional de Información (SIN), Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, etc.

- *Recolección, priorización, validación y complementación de información*

El siguiente proceso a la categorización, consiste en la recolección propiamente dicha de datos e información, la que debe ser contrastada a partir de cruces de la misma. La validación de las fuentes de información permite intercambiar opiniones e información, estableciendo incluso perfiles preliminares para el análisis. Una vez recopilada, priorizada y validada la información, se establecen estrategias que permitan complementarla a partir de la selección de fuentes primarias y secundarias.

- *Contextualización, sistematización, interpretación preliminar, confrontación con la realidad y ajuste*

Este proceso gira en torno a la elaboración preliminar de un análisis que establezca una primera aproximación al diagnóstico teniendo en cuenta: investigaciones, documentos, estadísticas, etc., y, que deberá ser socializado con la población involucrada, permitiendo que se aborde una explicación y una construcción colectiva, con énfasis en las tendencias y oportunidades reales del territorio. A continuación, se evalúa y ajusta el informe o análisis preliminar, con base en la lectura conjunta de intercambio de opiniones, sometimiento a crítica y complementación.

- *Mapeo de actores preliminar*

El mapeo y caracterización preliminar de actores, es útil para identificar a los diferentes actores e instancias cantonales que tiene algún nivel de aporte, representatividad e involucramiento en la planificación territorial, permite recoger sus percepciones que den cuenta de sus relaciones,

preocupaciones, grado de involucramiento, interés, participación, prioridades y conocimientos.

- *Reconocimiento preliminar del territorio, con énfasis en la Población y Actividades Económica*

Se propone recorridos en el territorio para profundizar la información que arroja la cartografía existente, desde la perspectiva económico-productiva. La información de campo obtenida, se sugiere contrastarla con actores del territorio a partir de procesos participativos, lo que facilita la identificación de problemas, potencialidades; prioridades y posibles impactos de desarrollo de las actividades productivas existentes o potenciales.



Mapa Parlante

Las cuatro macroactividades propuestas en la Fase Preparatoria, generarían **tres productos** para el proceso de análisis:

1. **Una Base de datos preliminar**, constituida por importantes cantidades de datos de diferentes fuentes seleccionadas como son: interpretaciones de fotografías aéreas e imágenes, observaciones, datos poblacionales, encuestas económicas y análisis de la



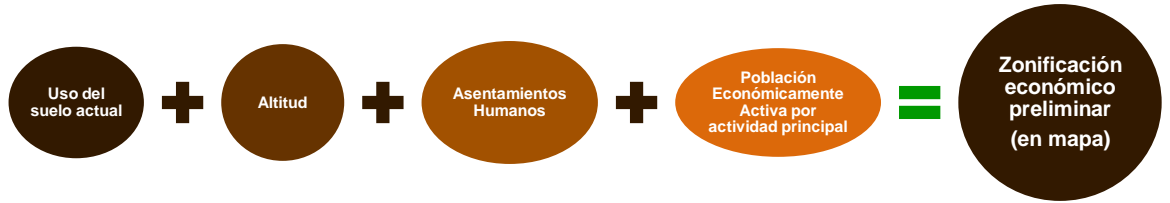
información, que posteriormente formarán parte del Sistema de Información Geográfico (SIG) ⁸¹ de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. El objetivo de la base de datos es el almacenamiento, tratamiento estadístico y recuperación de atributos simples o combinados de la interacción economía, población y territorio.

La base de datos geográfica es una herramienta para la captura, almacenamiento, procesamiento y despliegue de datos e información de los aspectos biofísicos, poblacionales y socioeconómicos de la organización e integración funcional del espacio, generada por los inventarios, el análisis y el trabajo de campo.

2. **Un diagnóstico preliminar**, que supone un análisis aproximado de la realidad a partir de la información existente, su objetivo es básicamente, preparar el proceso participativo de zonificación económica preliminar e identificar los vacíos de información.
3. **Una zonificación económica preliminar**, que supone definir zonas, “...bajo ciertas características que obedecen a determinados criterios, que implican homogeneidades, parentescos y diferencias, de y entre los fragmentos de un todo...” (Sanabria, 2002). La zonificación económica muestra en un mapa el uso actual del suelo y su intensidad de explotación. Para la zonificación preliminar se sugiere considerar los siguientes parámetros básicos, a ser construida con el aporte de los actores:

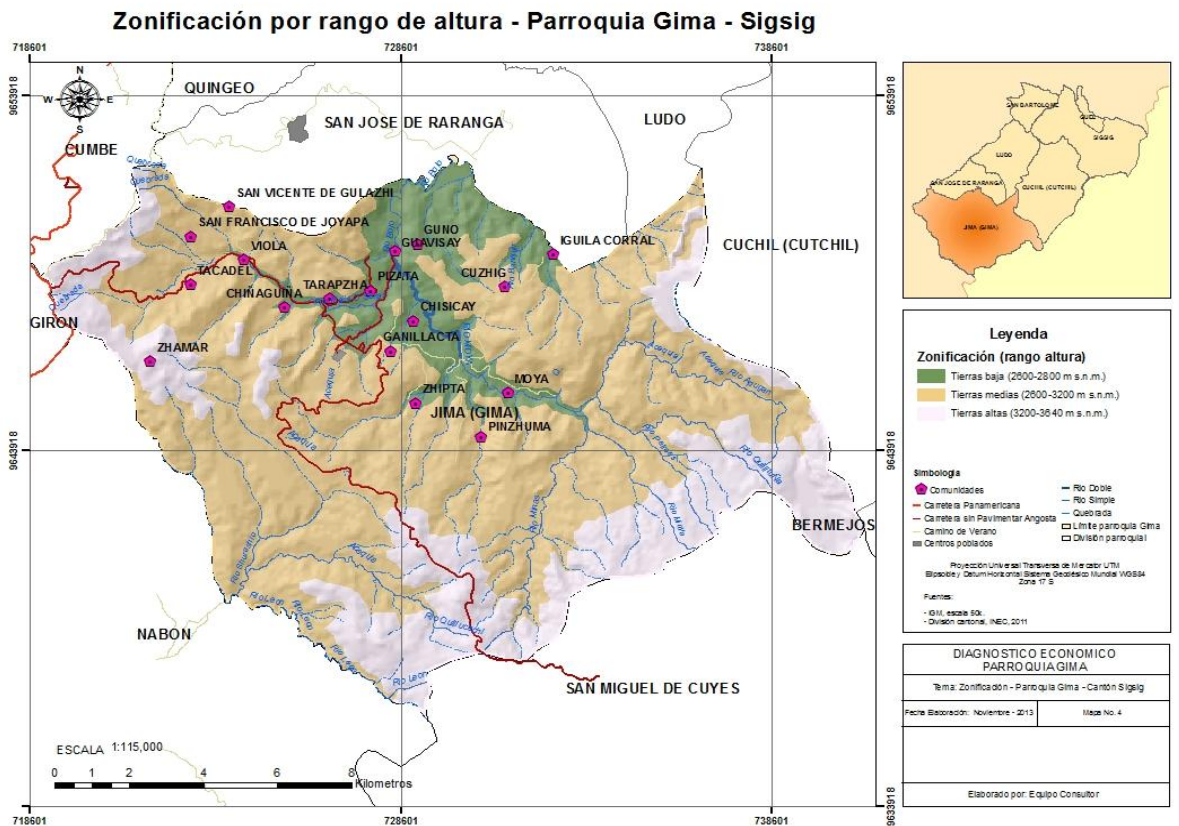
⁸¹ El SIG es un conjunto poderoso de herramientas para la recolección, almacenamiento, recuperación, transformación y presentación de información espacial del mundo real. (González Salazar, Rubio Villa, Naranjo Henao, & González Baena, 2006)

Ilustración No. 51: Elementos sugeridos para la construcción de la zonificación económica preliminar



Ejemplo

Zonificación Económica preliminar en Jima, 2013



Fuente: CRISFE (2013). Estudio Territorial de la Parroquia Jima. Sigisig, Ecuador.



Fase de diagnóstico sectorial: macroactividades y productos

Diagnosticar, significa adquirir el conocimiento real de la situación actual en todas sus manifestaciones. Esta fase corresponde al componente descriptivo del enfoque metodológico propuesto y constituye el análisis crítico y efectivo de las causas que dan lugar a una determinada situación.

La fase de diagnóstico sectorial del Sistema Población y Actividades Económicas en el ordenamiento territorial tiene como objetivo reconocer de manera sistemática, real y cuantificada la situación de la población y la economía en un territorio determinado, objeto de ordenamiento; a partir de variables e indicadores que den cuenta de las principales características de los elementos de la interacción población-economía-territorio.

Entendida conceptualmente el “ordenamiento territorial” como la proyección en el espacio de estrategias de desarrollo económico, social y ambiental, la población es la destinataria de dicho ordenamiento, en cuanto pueda ser considerada como recurso y como sujeto territorial.

Considerada la población, bien como recurso o como sujeto territorial, el análisis de la población y sus actividades debe ser cuantitativo y cualitativo, y debe plantearse de tal manera que sea fácil su captura y su tratamiento operativo posterior. **Comprende entonces las siguientes macroactividades:**

- *Caracterización de la dinámica demográfica y poblacional, con énfasis en el análisis de la Población Económicamente Activa (PEA)*

La dinámica demográfica es entendida como el movimiento, cambio y transformación de la población, en esta propuesta con énfasis, de aquella económicamente activa (PEA), que tiene ciclos de crecimiento y decrecimiento, e incluso, puede detenerse en el tiempo o agotarse. Está determinada por factores sociales, económicos o ambientales que varían de una sociedad a otra y están profundamente enraizados en su cultura. Este nivel de aproximación ofrece una descripción estadística de la



población, en general y de la población económicamente activa, en particular.

Ésta es abordada desde un análisis demográfico, preocupado de su dimensión cuantitativa. Cuánta gente (volumen de población); cuál es su estructura o composición a partir de sus características (edad, sexo, estado civil); y, cuál su distribución en el espacio y su crecimiento. El análisis da cuenta de la evolución, características y tendencias de la Población y las relaciones que guarda con otros elementos del desarrollo económico.

La dinámica poblacional es en cambio, el conjunto de relaciones entre la dinámica demográfica y otros factores de las dinámicas ambientales, sociales y económicas que afectan o modifican la dinámica demográfica, ya sea en su tamaño y crecimiento; en su estructura y distribución; o en su movilidad sobre el territorio. Este nivel de aproximación permite entender por qué una población tiene determinadas características demográficas.

Es un análisis más complejo de las relaciones entre población, economía y territorio. Se estudian variables que surgen de la integración de la población en un marco específico de relaciones sociales. En este análisis se incluye por ejemplo: participación en la actividad económica o nivel educativo. Se incluyen también variables de comportamiento de la población determinadas por sus relaciones con el contexto económico, social y cultural, que condicionan las variables de población con las variables de desarrollo, como patrones de producción y consumo, urbanización, etc.

“...Debido a que la dinámica demográfica es una parte de la dinámica poblacional y depende de las interacciones que en cada momento mantenga con las dimensiones ambientales, sociales y económicas, la acción planificadora debe basarse en el conocimiento y el reconocimiento de las interdependencias, de sus problemas o tensiones y en la búsqueda del equilibrio global...” (UNFPA-Ministerio de Ambiente, 2004).

Para el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas en un proceso de ordenamiento territorial, se sugieren las siguientes variables que configuran la dinámica demográfica y poblacional: ⁸² **(Anexo Metodológico No.1).**

1. Volumen de la población.
2. Crecimiento y proyección de la población.
3. Distribución espacial de la población.
4. Movilidad o Migración de la Población.
5. Estructura por edad y sexo.
6. Oferta Laboral: el dinamismo de la fuerza de trabajo potencial.
7. Localización de la Población Económicamente Activa (PEA).
8. Urbanización y Dispersión.

- *Caracterización de la dinámica y estructura económica-productiva*

Se pretende detectar la base económica, su estructura, la especialización de la economía y su diversificación; además de otros elementos claves como: la estructura económica de la propiedad, producción, comercialización y transformación. Entre las variables sugeridas están:

1. Estructura del empleo
2. Participación laboral de las mujeres.
3. Empleo juvenil.
4. Estructura productiva.
5. Localización de las actividades económico-productivas.
6. Especialización económica-productiva.
7. Concentración de las actividades económico-productivas.
8. Diversificación productiva u orientación sectorial de la economía local.
9. Innovación.
10. Productividad.
11. Empleabilidad.

⁸² La dinámica demográfica comprende seis procesos o componentes, dos de índole biológica: natalidad y mortalidad; y, otros dos de índole social: inmigración y emigración. Los componentes restantes están representados por la estructura por edad y sexo y la distribución territorial de la población.

12. Emprendimiento.

13. Competitividad.

Las variables identificadas para la caracterización del Sistema Población y Actividades Económicas en el Ordenamiento Territorial, deberán ser desarrolladas de acuerdo con la disponibilidad de información recopilable de fuentes primarias y secundarias. Algunas variables y perfiles territoriales sugeridos pueden demandar estudios más complejos y detallados.

- *Síntesis de los determinantes de las dinámicas ambientales, sociales, culturales y políticas del Sistema Territorial*

Una serie de componentes de las dinámicas ambientales, sociales, culturales y políticas del territorio, configuran un contexto a partir del cual, se analizará la interacción entre economía, población y territorio, pero también las interacciones generadas con los otros elementos del Sistema Territorial.

Tabla No. 7: Síntesis de los determinantes de las dinámicas: ambiental, infraestructura, social, cultural y política del Sistema Territorial

Dinámicas	Determinantes
Ambiental	Características naturales; degradaciones y amenazas; afectaciones normativas del suelo; Categorías de Ocupación; Riesgos naturales; Capacidad de acogida.
Infraestructura	Vial, Productiva, Comunicacional, otras (represas, electrificación, etc.).
Social	Estructura y Organización social; situación general del sector educación; situación general del sector salud; caracterización general del sector recreación y de atención a grupos vulnerados.
Cultural	Creencias, costumbres, saberes; aspectos culturales de las migraciones; autonomía cultural; Influencia de movimientos culturales externos; inventario del patrimonio histórico y cultural.
Política	Caracterización política y participación ciudadana.

Fuente: Gonzáles, C. y, otros (2006). Modelo metodológico alternativo de ordenamiento territorial de los litorales colombianos. Cuaderno de Investigación No. 17. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Exactas y Naturales. Universidad de Caldas. Colombia. Pág. 131.
Elaboración propia.

- *Análisis de los factores exógenos, marco nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial de políticas y programas y su impacto sobre la población, la economía y el territorio*

Su objetivo es establecer con mayor precisión el marco de referencia para las políticas y programas institucionales, y dimensionar el grado de influencia de las intervenciones sobre la población y la economía en el territorio, proveniente de instituciones de diferente orden y que son externas a él. Por otro lado, la cercanía con otros territorios o regiones, hace que los locales, estén sujetos a presiones derivadas de sus necesidades de expansión y crecimiento o a la determinación política y cultural de muchos de sus procesos internos.

Tabla No. 8: Factores exógenos de incidencia en el Sistema Población y Actividades Económicas

Elementos de análisis	Factores exógenos
Marco normativo, planes y programas institucionales	Leyes de incidencia en la población y la economía; Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial; Agendas zonales; Agendas Sectoriales; Programas con incidencia en la población y economía; identificación de sectores susceptibles de ser impactados.
Sector externo y mercados potenciales	Exportaciones; sectores, productos y mercados de destino; transporte; oferta exportable; participación en el empleo y el producto; localización de los establecimientos. Establecimiento de mercados potenciales para productos agropecuarios, manufactureros y de servicio; en mercados locales, nacionales e internacionales; mercados potenciales, sus tendencias y restricciones, nuevas tecnologías, requerimientos de localización; ventajas comparativas.
Relación con otros territorios	Caracterización de la interdependencia con territorios vecinos; articulaciones espaciales, económicas, sociales, políticas, administrativas y culturales. Grado de autonomía del territorio.
Procesos económicos y sociales del País	El clima social y político y su impacto en el territorio; posición relativa en el contexto económico regional y nacional; posibilidades de expansión; impacto de políticas sociales, económicas y comerciales sobre el territorio.
El contexto internacional	Innovaciones económicas, culturales y tecnológicas; megatendencias poblacionales y económicas; importancia geopolítica del territorio.

Fuente: Gonzáles, C. y otros (2006). *Modelo metodológico alternativo de ordenamiento territorial de los litorales colombianos. Cuaderno de Investigación No. 17. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Exactas y Naturales. Universidad de Caldas. Colombia. Pág. 131. Elaboración propia.*

Las cuatro macroactividades propuestas en la Fase de diagnóstico sectorial, generarían un producto fundamental para el proceso de análisis: **Un documento de “Diagnóstico Sectorial”** que incluye el análisis de la información generada a partir de fuentes primarias y secundarias; cuadros estadísticos y mapas, que alimentarán el SIG que respalda los planes de ordenamiento territorial.

Fase de diagnóstico participativo (problemáticas y potencialidades): macroactividades y productos

Esta fase tiene dos objetivos específicos: el primero, plantea identificar la problemática del Sistema Población y Actividades Económicas a partir del reconocimiento, por parte de los actores sociales, de las interacciones entre economía, población y territorio, que suelen ser en algunos casos conflictivas, generando tensiones y desequilibrios. El segundo, pretende identificar a partir del diagnóstico sectorial y del diagnóstico participativo, aquellos sectores o actividades económico-productivas con potencial para el mercado y la soberanía alimentaria.

- *Identificar y describir los problemas o tensiones*

Se propone caracterizar la interacción entre la Economía, Población y Territorio, partiendo de la identificación y descripción de las tensiones o problemas existentes entre las dinámicas poblacionales y económicas, pero también, aquellas generadas por la interacción con las dinámicas ambientales y sociales, proceso basado en la información que arroja el “diagnóstico sectorial” y la consulta a los distintos actores institucionales y de la sociedad civil con el fin de detectar conjuntamente estas tensiones.

“...Las interacciones y las tensiones tienen una dinámica no lineal, más bien éstas son complejas y los polos o dimensiones se retroalimentan entre sí...” (UNFPA-Ministerio de Ambiente, 2004). Pág. 32.

La interacción hace referencia al intercambio de recursos, bienes, servicios, información, etc., entre los componentes de la dinámica demográfica, económica y otros del Territorio, que generan cambios; de allí



que la acción planificadora debe basarse en el conocimiento y el reconocimiento de las interdependencias entre estas dimensiones o polos y sus tensiones (**Anexo Metodológico No. 2**).

La tensión en la interacción existe cuando hay un conjunto de presiones o movimientos en dirección contraria provenientes de uno o de los dos términos de la interacción población y economía, generado cierto nivel de estrés.

“...Estas tensiones se resuelven por vía de la tecnología, de la organización social o del impacto en el ambiente. Al final del proceso, se restablece el equilibrio o se construye uno nuevo, iniciándose otro ciclo de la tensión-recuperación-tensión...” (UNFPA-Ministerio de Ambiente. Ibídem). Pág. 21.

Las tensiones pueden provenir tanto de la dinámica demográfica y poblacional sobre un territorio como de la organización para la producción, distribución, apropiación y consumo de bienes y servicios, o de cambios o transformaciones del medio físico, o en el conocimiento y la tecnología. Se trata de contradicciones entre las necesidades, los intereses y los recursos disponibles y pueden involucrar a una o varias dimensiones o componentes del territorio (UNFPA-Ministerio de Ambiente. Ibídem). Pág. 23.

Para la identificación y descripción de las tensiones o problemas en las interacciones se sugiere: procesos participativos, aplicación de matrices que faciliten la recopilación de información generada y validación/ajuste a partir de la información generada en el diagnóstico sectorial (**Anexo Metodológico No. 3**).

Ejemplo
Tensiones identificadas en la interacción economía – población
Plan Estratégico de Desarrollo de la Parroquia Luis Cordero
(Período 2009 - 2015)

ECO <--> POB	
(Pob - Eco) 01	(Pob - Eco) 02
La gente ha migrado (sobretudo hombres) debido a los bajos ingresos en la agricultura, artesanías y ganadería, y por falta de fuentes de trabajo aumentado el consumo desde Gualaceo y despoblamiento	Se siembra poco, sólo para el autoconsumo dado que la producción es individual; el campo se ha despoblado y los terrenos están abandonados
Falta de mercado y bajos precios para los productos desalientan las actividades productivas	El abandono del campo ha reducido totalmente la producción agrícola, casi no existe
No existen fuentes de trabajo en la parroquia y el salario es bajo	Producción individual, costosa y rudimentaria para el autoconsumo, no genera empleo ni rentabilidad (no hay riego)
Pocas oportunidades para producir, competencia y costumbre hacen que familias enteras hayan migrado	Casi inexistente producción agrícola y/o artesanal propia
Gran parte de la población migra para mejorar la calidad de vida de su familia en el futuro	No existe interés para la producción agrícola por la baja rentabilidad, falta de mano de obra y costo
Anhelos de reencuentro con familiares hace que migrantes regresen pero no invierten en actividades productivas	La población migra hacia la ciudad o el extranjero en búsqueda de empleo
Casi nula producción agrícola y artesanal, poca tecnificación y baja rentabilidad en los cultivos	Abandono de la actividad agrícola y dedicación de la tierra al pastoreo (principalmente). <i>Falta de infraestructura de riego adecuado (actualmente son solo 32 socios mas propietarios de ganado. Es un canal de riego antiguo)</i>
2	2

Fuente: GAD de la parroquia rural de Luis Cordero; PYDLOS (200). Plan Estratégico de Desarrollo de la parroquia rural Luis Cordero, Cantón Gualaceo.

- *Priorización de problemas o tensiones*

Una vez documentada y analizada las tensiones o problemas en la interacción economía-población y otras dimensiones del desarrollo, se realiza un proceso de priorización o calificación de estas tensiones o problemas, según su orden de importancia, urgencia, intensidad, cronicidad, impactos e ingobernabilidad; dando prioridad a aquellas de mayor gravedad que vienen de tiempo atrás, impactan diversos sectores y generan mayores problemas de gobernabilidad.

Para la priorización de las tensiones o problemas en las interacciones se sugiere hacerlo de manera participativa y mediante la aplicación de matrices y técnicas que faciliten la actividad (**Anexo Metodológico No. 4**).

- *Identificación y análisis de factores reforzadores (causas) y liberadores (potencialidades) de las tensiones priorizadas*

Los factores reforzados son las condiciones presentes en el territorio o fuera de él, provenientes de cualquiera de las dinámicas (poblacional, económica, principalmente), que contribuyen a agravar la tensión, haciéndole crónica, más intensa o difícil de superar. Son elementos negativos que le restan vitalidad y energía al Sistema (en términos de la planificación estratégica, coincide con las “causas”; mientras que los factores liberadores son las condiciones o circunstancias del territorio que contribuyen a disminuir o superar la tensión. Son insumos positivos que introducen vitalidad y armonía en el Sistema.

A partir de las tensiones o problemas priorizados se identifican los factores reforzadores y liberadores de cada una de ellos a partir de preguntas relacionadas con las formas de producción, distribución, consumo, migración, elementos culturales, impactos ambientales, sistemas de regulación, organización social, etc. Se pretende identificar aquellos que tienen mayor peso o aquellos que generan cadenas de interacción y se encuentran en la raíz del origen y desarrollo de las problemáticas.

Los factores reforzadores y/o liberadores se convertirán más adelante en fuente de inspiración para encontrar puntos clave en la resolución de los problemas.

Para la identificación de factores reforzadores y liberadores de las tensiones se sugiere hacerlo de manera participativa y mediante la aplicación de matrices que faciliten la actividad (**Anexo Metodológico No. 5**).

Las tres macroactividades propuestas en la fase de diagnóstico participativo, generarían los siguientes productos:

1. Un informe que recoge las **tensiones o problemáticas y sus factores reforzadores** priorizados por los actores sociales junto con un mapa que las territorialice.

2. Un informe que recoge las **potencialidades** identificadas a partir del diagnóstico sectorial y la identificación y priorización participativa de los factores liberadores de las tensiones o problemáticas, junto con un mapa que las territorialice.

Fase de Diagnóstico Integrado (Competitividad y Zonificación Económica):

Macroactividades y productos

Esta fase de análisis del Sistema Población y Actividades Económicas, tiene como objetivo poner de manifiesto las interconexiones que se dan entre los problemas y las potencialidades identificadas en las fases anteriores. Constituye una profundización del prediagnóstico y la zonificación económica preliminar, producto de la percepción ciudadana.

Comprende las siguientes macroactividades:

- *Identificación, priorización y caracterización de los sectores/cadenas⁸³ productivas con potencial para el mercado y/o soberanía alimentaria*

La Cadena Productiva se utiliza para representar una realidad económica en su globalidad y se puede aplicar en varias esferas de la economía. Por ejemplo, en el caso de la agricultura es muy útil porque permite una comprensión de su complejidad actual. El concepto de Cadena precisamente articula en el mismo proceso de análisis al conjunto de los actores involucrados en las actividades de producción primaria, industrialización, transporte y comercialización, distribución y consumo.

⁸³ Un análisis de cadena es un ejercicio que no debe confundirse con un diagnóstico de sistemas de producción, pues la finalidad de este último es distinta. El diagnóstico de sistemas de producción permite analizar el funcionamiento de los sistemas de cultivos, crianzas y no agropecuario en general, y de esta forma, entender las estrategias desarrolladas por los productores para valorizar de la mejor forma posible sus escasos recursos (tierra, mano de obra y/o capital). Un análisis de cadenas tampoco es un estudio de mercado, aunque incorpora elementos de análisis de la oferta, demanda, precios y competencia.

Desde este enfoque, se plantea identificar los sectores o cadenas productivas con mayores posibilidades de fortalecimiento y mercados, en función de su complementariedad y su grado de articulación con los demás sectores (**Anexo Metodológico No. 6**).

Entre los criterios de priorización están por ejemplo: el potencial de mercado; la importancia actual y potencial del sector/cadena para el resto de territorios (empleo, inversiones, ingresos); importancia actual y potencial de la cadena para poblaciones pobres; impacto del desarrollo del sector/cadena sobre el medio físico; impacto de la cadena o sector en las actividades principales o complementarias realizada por mujeres; oportunidades que brinda la cadena a grupos de población específicos (mujeres, jóvenes, etc.). El proceso demanda la participación de los actores del territorio objeto de ordenamiento, con énfasis, en aquellos involucrados en el desarrollo económico territorial (**Anexo Metodológico No. 7**).

Una vez priorizados los sectores/cadenas productivas de manera participativa, se procede a caracterizarlas a partir de información generada en primer lugar, en los diagnósticos sectorial y participativo de carácter más bien general y estratégico; y en segundo lugar, por aquella, de carácter específico, generada con los aportes de la ciudadanía e instituciones internas y externas al territorio. Los sectores/cadenas identificados y priorizados por los actores sociales, serán territorializados a través de un mapa.

- *Mapeo Inicial de cadenas productivas priorizadas*

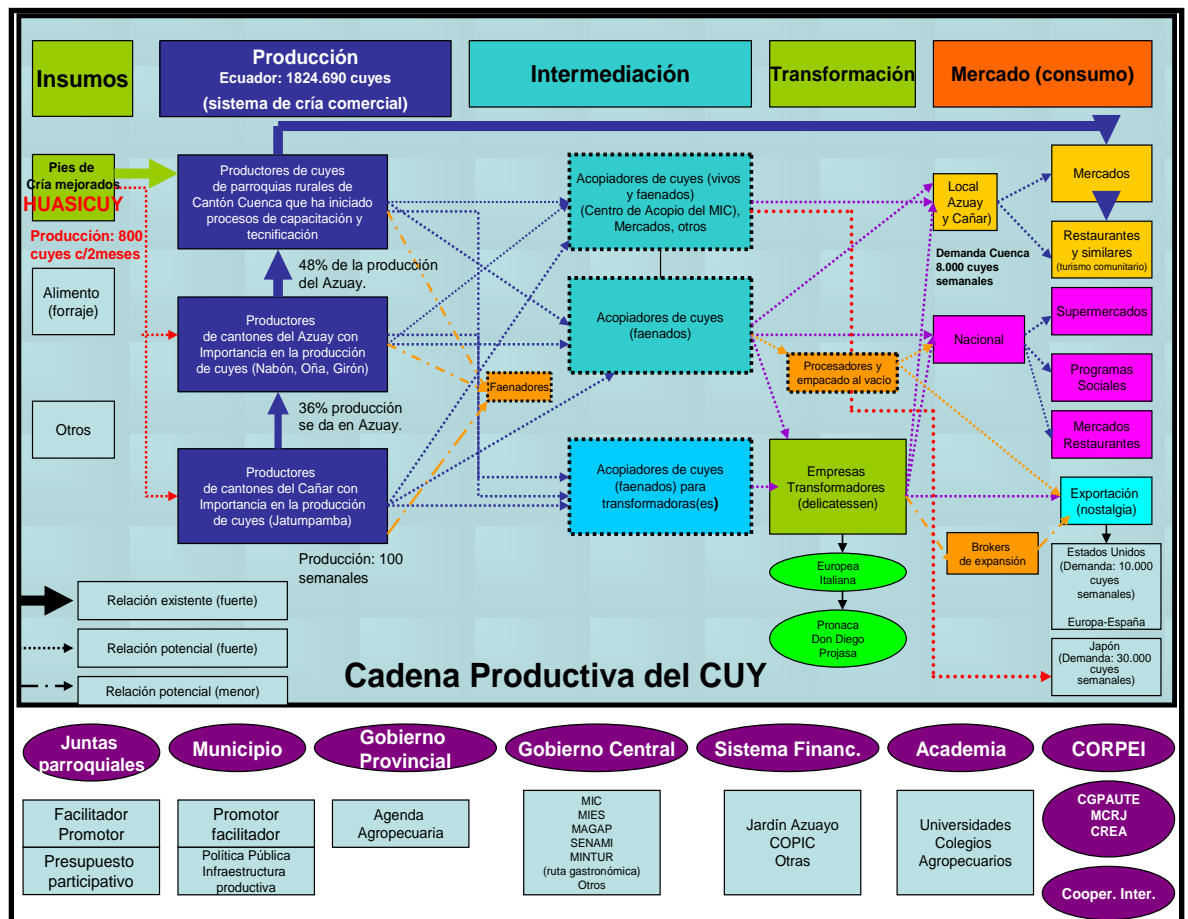
En la formulación o actualización de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, no es un objetivo realizar un análisis exhaustivo de las cadenas productivas con potencial, lo que deberá ser objeto de tratamiento en los estudios específicos que demanda la gestión territorial integral; sin embargo, se plantea un mapeo inicial de las cadenas con el objeto de considerarlas en las estrategias de planificación a corto y mediano plazo. Consiste entonces, en la construcción de un esquema

básico, identificando los principales eslabones, los tipos de actores dentro de cada eslabón y los flujos del producto. Es importante en el mapeo inicial, indagar cuáles son las reales posibilidades de venta de los productos en mercados diferenciados, es decir realizar un sondeo rápido de mercados, basado en un proceso participativo de carácter informal, lo que permitirá en términos estratégicos, identificar aquellos flujos de distribución actuales y potenciales (Cifuentes Alvarez, Pérez, & Gil Casares, Metodología de análisis de cadenas productivas bajo el enfoque de cadenas de valor, 2011).

El proceso se construye de manera participativa con los actores de cada una de las cadenas priorizadas a partir de sus conocimientos y prácticas (Van Der Heyden & Camacho, 2006).

Ejemplo

Mapeo de cadena productiva del cuy, en la parroquia Santa Ana, Cuenca, 2008





Fuente: SNV-PYDLOS, Universidad de Cuenca (2008). Caracterización de emprendimientos productivos e iniciativas de desarrollo en parroquias rurales del cantón Cuenca. Cuenca.

- **Análisis de la competitividad sistémica del territorio**

La competitividad de los territorios⁸⁴, objeto de ordenamiento, basada en el concepto de competitividad sistémica, aborda cuatro niveles analíticos intrínsecamente relacionados y cada uno de ellos comprende un conjunto de factores determinante de la competitividad:

- ✍ Nivel meta: Gobernabilidad y competitividad de los sectores económicos más dinámicos.
- ✍ Nivel macro: Condiciones macroeconómicas y factores exógenos.
- ✍ Nivel meso: Políticas sectoriales y Servicios de Apoyo.
- ✍ Nivel micro: Empresas y Mercados, Organización y Redes, Tecnología.

Para el análisis, se plantea un proceso de ponderación de los factores determinantes de la competitividad sistémica de los territorios, que arrojen como resultado una “tipología de territorios según su nivel de competitividad sistémica”. En este marco, se propone utilizar indicadores como por ejemplo:

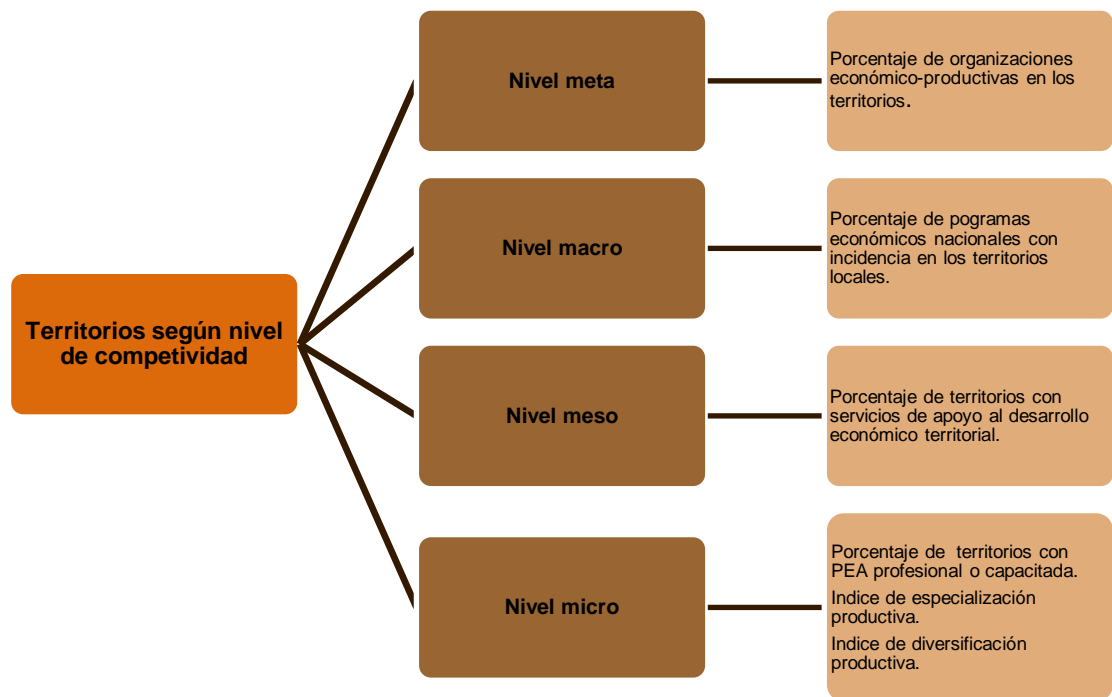
1. Porcentaje de organizaciones económico – productivas en el territorio.
2. Porcentaje de programas económicos nacionales con incidencia en los territorios locales.

84 La contribución de Porter a través de definir en su “diamante” las ventajas competitivas de la localización basado en cuatro factores interconectados (instituciones de apoyo, empresas de apoyo, demanda sofisticada y empresas clave con competencia local) es una herramienta analítica muy poderosa para realizar un diagnóstico en un territorio específico. La competitividad sistémica implica la superación del concepto de ventaja competitiva, al entender que el desarrollo económico no se logra solo a través de las funciones de producción en el nivel micro, o de condiciones macroeconómicas estables en el nivel macro, sino también de la existencia de medidas específicas de los gobiernos y organizaciones privadas orientadas a fortalecer la competitividad (nivel meso) y de las estructuras políticas y económicas y de un conjunto de factores socioculturales y patrones básicos de organización (nivel meta).

3. Porcentaje de territorios con servicios de apoyo al desarrollo económico territorial.
4. Porcentaje de territorios con PEA joven profesional o capacitada en una determinada actividad.
5. Índice de especialización de la población en los territorios.
6. Índice de diversificación productiva en los territorios.

La información se sistematiza en las siguientes categorías que indican el nivel de competitividad de los territorios a partir de los indicadores propuestos, aunque éstos pueden variar según la información disponible en el diagnóstico sectorial, principalmente.

Ilustración No. 52: Indicadores por nivel analítico de la competitividad sistémica



Elaboración propia.

Del examen del conjunto de territorios correspondiente a cada una de las combinaciones, se sistematiza la información y agrupa los territorios en tres categorías o niveles de competitividad, de tal forma que éstos queden caracterizados de la siguiente manera:

Tabla No. 9: Clasificación de los territorios según nivel de competitividad sistémica

Nivel de competitividad	Número de territorios	Organizaciones económicas en los territorios (%)	Programas económicos nacionales con incidencia en los territorios locales (%)	Territorios con servicios de apoyo para DET (%)	Territorios con PEA profesional o capacitada (%)	Índice de especialización productiva	Índice de diversificación productiva
Alta							
Media							
Baja							

La tabla constituye un resumen de la información desagregada por territorios objeto de análisis en el ordenamiento territorial. Elaboración propia.

Una vez definidos los grupos de territorios, se procede a definir su tipología según el nivel de competitividad sistémica, información que será mapeada:

1. Territorios con competitividad sistémica alta.
2. Territorios con competitividad sistémica media.
3. Territorios con competitividad sistémica baja.

Una vez definidos los territorios por nivel de competitividad sistémica es posible tipificarlos o clasificarlos también según la vocación de la población económicamente activa, el crecimiento de la población y su distribución en el territorio lo que permite aproximarse al tipo de desarrollo socioeconómico de los territorios objeto de ordenamiento (Palacio-Prieto, y otros, 2004). A continuación se presenta una tabla que resumiría la información generada y que se representará mediante un mapa con su respectivo análisis:

Tabla No. 10: Territorios según nivel de competitividad y desarrollo socioeconómico

Nivel de competitividad	Número de territorios	PEA Primaria (%)	PEA secundaria (%)	PEA terciaria (%)	Población rural (%)	Población urbana (%)	Tasa de crecimiento (%)
Alta							
Media							
Baja							

La tabla constituye un resumen de la información desagregada por territorios objeto de análisis en el ordenamiento territorial. Elaboración propia.

- *Zonificación Económica Productiva*

La zonificación económica productiva permite delimitar en el territorio los sectores o zonas con características demográficas, económicas, sociales y físicas homogéneas. La zonificación no se agota en una delimitación de uso agrícola actual y potencial, sino que integra variables demográficas, económicas y ambientales que muestran de manera más integral y sistémica la realidad económica del territorio (Durán Barrantes & Torres Hernández, 2011).

“El ordenar, supone clasificar. Las zonas son definidas bajo ciertas características que obedecen a determinados criterios, que implican homogeneidades, parentescos y diferencias, de y entre los fragmentos de un todo” (Sanabria, 2002).

La zonificación se puede caracterizar de diferentes maneras, por ejemplo de acuerdo con las funciones referidas a: la producción y los mercados (zonas de extracción, transformación, comercialización y consumo); el aporte en la acumulación de capital (zonas altamente productivas, zonas de producción intermedia, zonas de baja producción); la especialización funcional (zonas de uso residencial, de uso industrial, de uso comercial, de uso dotacional); las funciones que desempeñan diferentes objetos con relación a la satisfacción de las necesidades urbanas (zonas de vivienda, industriales, educativas, administrativos, de intercambio comercial, etc.); los usos del suelo, con relación a los procesos de intercambio ecológico (zonas de protección, conservación, productoras protectoras y productoras) (Sanabria, T. *Ibíd.* Pág. 52-53).

La Zonificación Económica Productiva se basa en el siguiente esquema, cabe indicar que los elementos definidos para la Zonificación pueden variar en función de la información disponible.

En la primera columna se hace referencia a la evaluación de tierras, con el objetivo de conocer la aptitud de la tierra (información que se genera en el análisis del Medio Físico), dando lugar a una zonificación económica



preliminar del territorio, en unidades homogéneas de acuerdo a su aptitud de uso.

En la segunda columna, considerando cada unidad de uso de la evaluación de tierras se hace un análisis potencial y las limitaciones respecto a la biodiversidad, áreas de conservación y protección, etc., dando como resultado, una nueva zonificación.

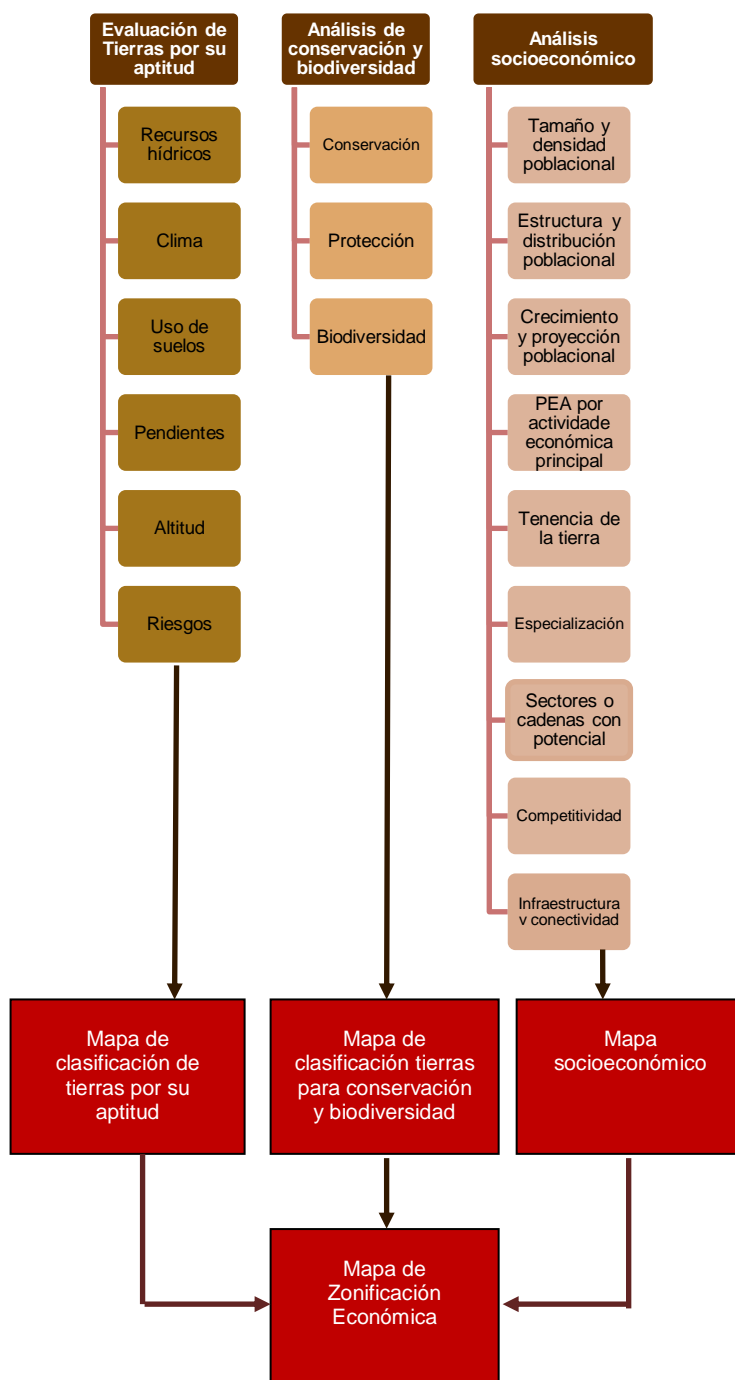
En la tercera columna, se hace un análisis de variables socioeconómicas, cuyo resultado deriva en la Zonificación Económica del territorio (Caba, Merlot, & Anívarro, 2001).⁸⁵

La construcción de la Zonificación Económica se centra en la superposición gráfica de los distintos mapas y en la correlación de datos existentes.

Una vez delimitadas y caracterizadas las distintas zonas, se elaborará un mapa de zonificación, y para cada zona, se esbozará un análisis con sus características predominantes.

85 La concentración, centralización y descentralización de las actividades en el territorio, deberían estudiarse y entenderse en el marco de la dinámica geosocioeconómica de los territorios, lo cual implica, metodológicamente, clasificar los territorios de acuerdo a su tamaño y dinámica, pero también requiere caracterizarlos de acuerdo con las relaciones que poseen en términos de intercambio. Una de las formas para este tratamiento lo constituye el estudio de las “estructuras territoriales”. Los intercambios e interconexiones en estas zonas permiten tener elementos para un análisis vinculado a la organización de las estructuras territoriales y las posibilidades de descentralización de la producción. Entre las variables para crear las zonas están por ejemplo: comunicación y viabilidad de intercambio de bienes y servicios; población y flujo de transporte, lo que facilita el análisis de desplazamiento libre y espontáneo de las actividades económicas (Cortez Yacila, 2011). Pág.92.

Ilustración No. 53: Insumos básicos para la zonificación económica



Fuente: Caba, D. y otros (2001). Ajuste de la metodología para la formulación de la zonificación agroecológica y socioeconómica para los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial (PMOT) en el Bosque Seco Chiquitano, recuperado de: <http://weadapt.org/knowledge-base/ecoadapt/la-formulacion-de-la-zonificacion-agroecologica-y-socioeconomica>.

Las cuatro macroactividades del diagnóstico integrado arrojarían los siguientes productos básicos para la siguiente fase de prospección:

1. Un análisis del **potencial productivo** del territorio mapeado.
2. Un análisis de la **competitividad territorial** junto con dos mapas: uno que presenta la clasificación de territorios según nivel de competitividad sistémica; y, el segundo que muestra los territorios según nivel de competitividad y desarrollo socioeconómico.
3. El análisis y la cartografía correspondiente a la **zonificación económica actual** que reconoce las dimensiones ambiental, social y económica del territorio.

Fase de prospección de escenarios

La prospección a corto, mediano y largo plazo de los nuevos balances y equilibrios del Sistema Población y Actividades Económicas, deseados y esperados y los elementos que deben ser modificados en el corto o largo plazo.

En esta fase del análisis, se plantea producir y sintetizar escenarios tendenciales acerca de las tendencias previsibles en el desarrollo económico territorial futuro.

La prospección se construye mediante extrapolaciones de tendencias observadas en el pasado u otros procedimientos de carácter cuantitativo y cualitativo⁸⁶, siendo su objetivo señalar lo que prevé que ocurrirá en el futuro, de seguir las condiciones actuales, sin ninguna intervención; con intervenciones parciales o graduales concertadas con los actores sociales; o con intervenciones importantes o de shock (escenario tendencial, concertado y óptimo, respectivamente). Su utilidad práctica es la de

⁸⁶ Entre las técnicas cuantitativas de proyección se tienen: regresión lineal simple y múltiple; método de extrapolación de tendencia histórica, método de promedios móviles; método de afinamiento exponencial. Entre las tendencias cualitativas están: método Delphi; investigación de mercados; predicción tecnológica; analogía histórica; consenso de grupo (Ydrogo, Ydrogo, & Campos, 2011).

mostrar la continuación, agravamiento o disminución de la magnitud de las variables escogidas. Se proponen dos macroactividades:

- *Construcción de los escenarios tendenciales*

Para esta tarea es conveniente regresar sobre los factores identificados en el análisis de las tensiones o problemáticas del Sistema y sus factores reforzadores y liberadores, a partir de lo cual, cabe preguntar: ¿Cómo se espera que los elementos o polos de la interacción (economía y población) interactúen, de manera que la tensión detectada se agrave; ó se resuelva adecuadamente?; ¿De qué manera los factores reforzadores, se mantienen o modifican incidiendo en la problemática detectada? Igualmente se procederá con los factores liberados, para visualizar de qué manera éstos se habrán fortalecido u otros habrán surgido. Se trata de imaginar o prever las condiciones de funcionamiento del Sistema en el futuro con y sin intervención.

La superposición de los mapas que muestran por un lado, las problemáticas o tensiones del Sistema Población y Actividades Económicas; por otro, las potencialidades de la población y el territorio; y, finalmente, la zonificación económica, muestra la situación actual del Sistema, sobre la cual se construirán los escenarios tendenciales (**Anexo Metodológico No. 8**).

Tabla No. 11: Construcción de escenarios tendenciales

Escenarios	Indicadores y/o Variables
Escenario de tendencias demográficas	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecciones de población total • Proyecciones de población por grupos de edad • Proyecciones del comportamiento en el tiempo de la PEA • Simulación de cambio demográfico en la estructura de los asentamientos humanos
Escenario de tendencias económicas	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecciones del crecimiento de la economía local. • Proyecciones de las inversiones económicas (públicas y privadas y de la economía social y solidaria). • Cambios en los factores de producción (empleo, tecnología). • Cambios estructurales en las economías locales. • Cambios en las condiciones del mercado. • Cambios en la cantidad y composición del empleo.

Las variables o indicadores para la fase de proyección varían según la información disponible en los territorios.

- *Restricciones, potencialidades y oportunidades en el marco del Sistema Población y Actividades Económicas*

Una vez elaborados los perfiles sectoriales, los escenarios tendenciales, y paralelo con los análisis de la interacción economía-población, potencial productivo y competitividad, se procede a formular un documento de integración, con el objetivo de establecer una visión preliminar acerca de las restricciones, potenciales y oportunidades de desarrollo sobre la base de la información existente. El documento debería comprender aspectos tales como:

Tabla No. 12: Restricciones, potencialidades y oportunidades

Potencial de recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"> • Potencial de agua • Aproximación al potencial de usos del suelo y agua. • Potencial de recursos turísticos • Potencial de recursos mineros • Listado de posibles restricciones: problemas ecológicos potenciales.
Estimación de mercados potenciales	<ul style="list-style-type: none"> • Mercados potenciales internos y externos. • Bienes y servicios potenciales para el mercado. • Requerimientos futuros de tierra, agua, capital, tecnología, innovación y capacitación. • Oportunidades y restricciones de las políticas económicas, comerciales, etc.
Potencial productivo agropecuario	<ul style="list-style-type: none"> • Productos con potencial de mercado. • Productos y/o servicios con potencial de mercado. • Productos con potencial para soberanía alimentaria. • Potencia del suelo para uso agropecuario. • Estimación de la producción agropecuaria. • Estimación del empleo generado en el sector.
Potencial de los sectores productivos no agrarios	<ul style="list-style-type: none"> • Estimación de la producción en los sectores no agrarios. • Estimación del empleo e ingresos generados. • Estimación de los potenciales de desarrollo y restricciones posibles.
Potencial de organización social	<ul style="list-style-type: none"> • Potencial de organización de los actores sociales. • Identificación de conflictos • Grupos con mayor disposición de organización.
Proyectos estratégicos para el territorio	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativas públicas y privadas nacionales y locales de incidencia en la población, economía y territorio.

Fuente: Gonzáles, C. y, otros (2006). *Modelo metodológico alternativo de ordenamiento territorial de los litorales colombianos. Cuaderno de Investigación No. 17. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Exactas y Naturales. Universidad de Caldas. Colombia. Pág. 131.*
Elaboración propia.

La fase de prospección de escenarios generará dos productos:

1. **Un análisis de los escenarios tendenciales** acompañados de mapas que muestren la situación tendencial y deseable del Sistema Población y Actividades Económicas.
2. Un documento que resume las **potencialidades, restricciones y oportunidades** del territorio y su población desde la perspectiva económica.

Fase de propuesta o planeación de acciones para superar las problemáticas o tensiones en la interacción economía, población y territorio

- *Definición de Objetivos y Plan de Acción*

La identificación de estrategias y actividades necesarias para lograr un nuevo equilibrio del Sistema Población y Actividades Económicas constituye la fase de planeación cuyo objetivo es determinar aquellas acciones capaces de mitigar los impactos negativos, restaurar o restituir los equilibrios y compensar los daños. Las acciones o intervenciones planeadas constituyen el medio para lograr los objetivos.

Para el desarrollo de esta fase se sugiere un proceso participativo que oriente la identificación de las acciones con los actores locales, para la revisión de información disponible y el consenso sobre el modelo de desarrollo económico que finalmente se pretende agencia en el territorio.

La fase de prospección implica una forma de proceder lógica, a diferencia de la fase de planeación o proyectiva, que es más bien iterativa, de índole básicamente imaginativa y que se anticipa a una descripción panorámica de sus grandes rasgos, pensando que las actuales tensiones o problemáticas y sus factores reforzados o bien están ampliamente superadas, o al menos bajo control. Tal futuro, se asumirá como **Escenario concertado deseable**, aunque con elementos de juicio que lo muestren viable y posible.

Se procede a detallar entonces, los objetivos, de carácter específico, preguntándose reiterativamente: ¿Para haber logrado esto, que otro logro específico se debe haber conseguido previamente? (estilo descendente).



El proceso de identificación de objetivos, que se sugiere sea de carácter participativo, se realizará para cada una de las tensiones priorizadas. Los objetivos se formularán desde el futuro concertado deseable y viable hacia el presente problemático. Las actividades (planes, programas o proyectos) se formulan desde el presente hacia el futuro concertado deseable y viable (estilo ascendente). Finalmente, el conjunto de objetivos generales configuran el Escenario a Futuro que se obtendría si las actuales tendencias se intervienen en el tiempo.

Fase de gestión para la transformación de las tensiones o problemáticas en la interacción economía-población-territorio.

Esta fase tiene como objetivo definir las gestiones necesarias para la implementación del plan de acción construido en la fase de planeación. **En el marco de la propuesta metodológico, se delinearán en términos generales las siguientes macroactividades:**

- *Mapa de actores (final)*

Generalmente, la gestión implica el concurso de una multiplicidad de actores territoriales, sectoriales e institucionales, de allí que es necesario identificar las responsabilidades de cada uno de ellos, según los niveles de competencia establecidos dentro de la administración pública y privada; definir las gestiones de concertación, cooperación y coordinación intersectorial e interinstitucional necesarias para la aplicación del Plan; y, procesos de articulación y corresponsabilidad entre los distintos niveles de Gobierno y la Sociedad Civil.

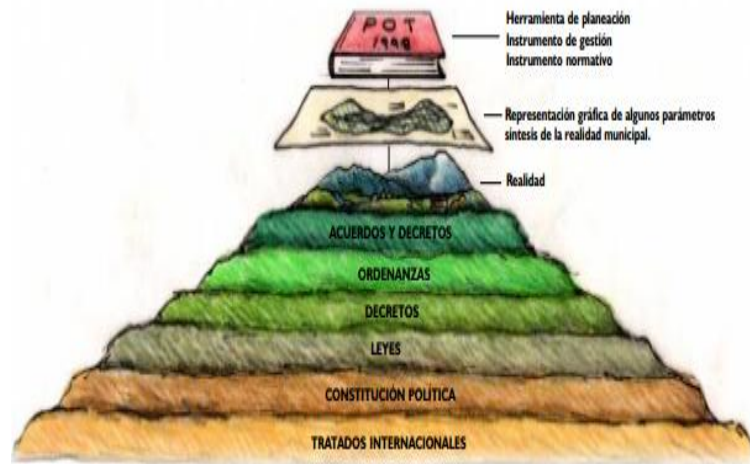
El mapeo de actores constituye un instrumento fundamental para la gestión porque: identifica los actores con incidencia en el desarrollo económico territorial; los caracteriza y revela sus intereses y expectativas; y define estrategias para fortalecer su involucramiento en la planificación y gestión **(Anexo Metodológico No. 9).**

- *Marco normativo e institucional nacional y local orientador del proceso*

Esta macroactividad profundiza el análisis del marco normativo nacional y local que orienta las acciones de los gobiernos a partir de sus competencias. Este marco está conformado por las normas

constitucionales y las leyes que se derivan de la Constitución y que están relacionadas con el desarrollo

socioeconómico territorial. En este marco, jurídico e institucional que incide en las dinámicas del Sistema Población y Actividades Económicas, permite establecer cuáles son las autoridades, instancias de decisión y participación, contenidos básicos y procedimientos para alcanzar el análisis integral y sistémico del Sistema. Este marco indica también quienes son los gestos o responsables directos y cómo participan en la formulación de los planes de ordenamiento territorial.



socioeconómico territorial. En este marco, jurídico e institucional que incide en las dinámicas del Sistema Población y Actividades Económicas, permite establecer cuáles son las autoridades, instancias de decisión y participación, contenidos básicos y procedimientos para alcanzar el análisis integral y sistémico del Sistema. Este marco indica también quienes son los gestos o responsables directos y cómo participan en la formulación de los planes de ordenamiento territorial.

- *Lineamientos de Participación ciudadana y corresponsabilidad interinstitucional*

La planificación participativa es un proceso permanente de validación social en las unidades territoriales de los planes de acción, a través de acciones de socialización, concertación y deliberación que fortalezca las capacidades de los actores locales. Implica por tanto, la definición de mecanismos de creación y/o fortalecimiento de espacios de participación a través de los cuales se busca promover y garantizar la participación activa de la ciudadanía organizada o no.

La gestión implica la generación y/o aplicación de mecanismos de coordinación, alianzas o consensos entre las instituciones públicas y privadas involucradas en el desarrollo económico territorial; y, la generación de mecanismos de articulación entre los niveles de gobierno para impulsar políticas y proyectos de incidencia efectiva en los territorios.

- *Monitoreo y evaluación*

El monitoreo permite el seguimiento periódico que se realiza durante la ejecución de una política, programa o proyecto a partir de indicadores de proceso; mientras que la evaluación tiene como objetivo la medición de impactos generados por la implementación de las estrategias en la población, economía y territorio (indicadores de resultado o impacto).

Los resultados más importantes de la fase son:

Un mapeo de actores (final), incluyendo estrategias para su involucramiento en la gestión.

Un documento que contenga: **lineamientos de participación ciudadana y corresponsabilidad interinstitucional**.

Caja de herramientas

La caja de herramientas de la metodología propuesta es un conjunto de instrumentos que facilitan la realización de las actividades o permiten obtener los productos deseados. Cabe mencionar que como en todo proceso metodológico el criterio profesional y el sentido común son ingredientes muy importantes para que pueda escogerse el mejor instrumento para lograr un procedimiento adecuado.

En la caja de herramientas se incluye un grupo de instrumentos básicos que pueden adaptarse y complementarse según las particularidades del territorio en donde se implemente el proceso. Las herramientas se organizan según las fases definidas en la propuesta metodológica:

1. Fase Preparatoria

Actividades previas	Reconocer previamente el territorio	Evaluar la capacidad del lo gobiernos locales	Mapeo de actores preliminar	Elaboración de la estrategia y plan de trabajo
<ul style="list-style-type: none"> • Seleccionar fuentes de información. • Revisar y sintetizar planes, programas, proyectos, estudios y documentos existentes. • Recopilar y generar información geográfica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar recorridos de campo. • Entrevistar a conocedores del territorio sobre problemas y retos más sentidos. • Revisar bases de datos e información georeferenciada. • Realizar un panel de expertos con los actores claves. • Elaborar Mapas parlantes contruidos con los actores del territorio. • Mapa de zonificación económica preliminar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar y aplicar una ficha para el diagnóstico de capacidades del Gobierno Local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inventario y selección preliminar de actores a ser consultados. • Entrevistas semiestructuradas. • Mapeo de actores. • Conformación y/o fortalecimiento de la mesa ciudadana o grupos impulsores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Matriz para definir el plan de trabajo.

2. Fase de Diagnóstico Sectorial

Generación de información cartográfica	Generación de información primaria
<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de mapas básicos y su representación. • Elaboración de mapas temáticos y su representación. • Mapas temáticos elaborados con participación ciudadana (por ejemplo: mapa de organizaciones económicas; mapa de localización de industrias; mapa de infraestructuras, etc). 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración y aplicación de una encuesta para complementar la información poblacional y económica-productiva.

3. Fase de Diagnóstico Participativo

Identificación y caracterización de las tensiones o problemáticas	Identificación de factores reforzadores y liberadores
<ul style="list-style-type: none"> • Diseño del mapeo participativo que comprende: <ul style="list-style-type: none"> • Mapa parlante para la Autoidentificación de la problemática. • Matriz de priorización de tensiones o problemas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Arbol de problemas y sus factores reforzadores y liberadores. • Matriz de factores reforzadores y liberadores.

4. Fase de Diagnóstico Integrado

Identificación del potencial productivo

- Diseño del proceso participativo que comprende:
- Matriz de identificación de sectores o cadenas productivas con potencial.
- Matriz de priorización de sectores o cadenas productivas con potencial.
- Mapa participativo de localización de las cadenas priorizadas.
- Entrevistas a actores claves de las cadenas priorizadas.
- Encuestas específicas por cadena productiva priorizada.

Análisis de competitividad

- Matriz de competitividad y clasificación de territorios.
- Mapa por tipología de territorio según nivel de competitividad sistémica.
- Validación del mapa de competitividad territorial.

Zonificación económica

- Matriz de variables e indicadores para la identificación de zonas económicas.
- Mapa de zonificación económica.
- Validación con actores claves de la zonificación económica actual.

5. Fase de Prospección de Escenarios

Procedimientos para la construcción de escenarios

- Recopilar las proyecciones y tendencias (análisis retrospectivo) derivadas de los diagnósticos.
- Determinar las políticas que sustentarán y dirigirán los escenarios.
- Establecer las metas necesarias, incluyendo la variable tiempo.
- Definir estrategias para alcanzar las metas.
- Delimitar los estándares que serán funcionales.
- Preparar una ficha sobre cada escenario y el enfoque o directriz que cada uno de ellos tendrá junto con un mapa que los grafique.
- Selección participativa del escenario.

6. Fase de Planeación de acciones⁸⁷

Procedimientos para la construcción de escenarios

- Priorización de los factores claves para recuperar el equilibrio del Sistema Población y Actividades Económicas (potencialidades y factores liberadores).
- Computadora de papel con participación ciudadana
- Matriz para medir el grado de influencia de los factores en la economía y territorio (con participación ciudadana).
- Identificación de factores articuladores del Sistema con el resto del Sistema Territorial.

⁸⁷ Para profundizar sobre las herramientas de la fase de planeación revisar la siguiente fuente: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República de Guatemala (2011). Caja de herramientas para la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial, recuperado de http://www.oit.org.ar/portal/programa-cea/index.php?option=com_content&view=article&id=138:caja-de-herramientas-para-el-desarrollo-economico-local-3-gestion-del-desarrollo-economico-local-h-del&catid=12:gestion-del-desarrollo-economico-local&Itemid=27

7. Fase de gestión

Actores que transforman el territorio

- Matriz de análisis de actores final

Lineamientos para la implementación y gestión de la propuesta en el marco de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial

- Mecanismos de seguimiento y de coordinación.
- Armonización de la propuesta del Sistema con el PDOT.
- Lineamientos para revisión y actualización.

EN CONCLUSIÓN, la metodología para el análisis del Sistema de Población y Actividades Económicas en el Ordenamiento Territorial no se presenta como una forma alternativa a las ya existentes, tampoco las suple, o es apenas un insumo opcional y complementario basada en primer lugar, en un marco referencial que da cuenta de las tendencias poblacionales y económicas actuales y un marco normativo que soporta las estrategias nacionales; y, en segundo lugar, en un marco teórico-conceptual que recoge aportes desde el pensamiento económico y los nuevos elementos que reconocen a la población como sujeto activo del desarrollo, facilitando conceptualizar al componente Población y Actividades Económicas del Sistema Territorial, como un sistema complejo, basado en interacciones y flujos.

Por tanto, la propuesta metodológica puede concebirse como un insumo importante en el ordenamiento territorial ya que con su aplicación se propiciaría en alto grado que las aproximaciones sectoriales (poblacional y económica) logren adquirir o mejorar la consistencia y sobre todo entender su mutua interacción.



CAPÍTULO 4: VALIDACIÓN METODOLÓGICA. Caso Cuenca

- 1. ¿Qué es la validación metodológica?***
- 2. Proceso de validación metodológica***
- 3. Reconociendo el territorio. Cantón Cuenca.***
- 4. Resultados de la validación de la propuesta metodológica***



Capítulo 4: Validación metodológica. Caso Cuenca

En el Ecuador, cada vez se hace frecuente la necesidad de contar con metodologías e instrumentos que faciliten la planificación territorial y su permanente retroalimentación a partir de las nuevas dinámicas territoriales; marcos normativos basados en la Constitución del Ecuador; Plan Nacional del Buen Vivir, Agendas Zonales y Sectoriales, entre otros, que marcan una ruta a futuro en términos de desarrollo.

Uno de los objetivos nacionales se orienta a la construcción de un Sistema Económico Social y Solidario basado en el reconocimiento de la economía privada, la economía pública y la economía social y solidaria; como un sistema complejo, caracterizado por la interacción de sus elementos y la presencia continua de flujos; mientras tanto, la población sujeto activo del territorio, se constituye en esa fuerza de trabajo, capaz de realizar sus actividades a partir de sus conocimientos, actitudes y prácticas.

Reconocer, comprender y planificar el Sistema Población y Actividades Económicas como un Subsistema del Sistema Territorial, en un nuevo marco de desarrollo y bajo la premisa de transformar la matriz productiva, es un reto para la planificación territorial que demanda desde lo técnico y participativo nuevas rutas o marcos metodológicos que complementen aquellos ya aplicados permitiendo una retroalimentación y/o profundización del análisis.

La metodología propuesta para el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas, reconoce la interacción entre la economía, la población y el territorio como una unidad, y se basa en un enfoque estratégico-sistémico, siendo necesario para su análisis la desagregación de sus componentes, dimensiones o polos de la interacción; el análisis de su estructura y función; la identificación de las interacciones relevantes y la



determinación de una jerarquía para entender las articulaciones e interacciones con las otras dimensiones del Territorio.

La herramienta metodológica se basa en la selección y construcción de indicadores que permitan un análisis permanente del Sistema. Grenier (1999), plantea la necesidad de identificar indicadores apropiados, pertinentes, verificables, cuantitativos y cualitativos, que muestren una jerarquía y reflejen perspectivas, procesos, problemáticas, potencialidades, etc. Construyendo entonces, un diagnóstico sectorial, insumo fundamental para la fase de problematización e identificación de potencialidades, a partir del análisis de la interacción economía, población y territorio.

Por otro lado, la metodología reconoce la necesidad de abordar el análisis del Sistema incorporando un enfoque de cadena que siendo integral, permite el conocimiento del potencial poblacional y productivo de los territorios, facilitando la generación de estrategias de desarrollo económico territorial y arrojando insumos claves para medir la competitividad de los territorios, crear una zonificación económica, construir escenarios a futuro e identificar de manera participativa líneas de acción que recuperen el equilibrio perdido.

El análisis requiere la construcción colectiva basada en la experiencia y el conocimiento de la población involucrada, promoviendo el diálogo de saberes y el involucramiento de la población en la gestión.

La investigación tiene como objetivo diseñar una propuesta metodológica para abordar el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y validarla, a partir de la experiencia y el conocimiento de actores involucrados en la planificación y el desarrollo del Cantón Cuenca, territorio que cuenta con un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, formulado y aprobado como un política pública para la gestión territorial, en el 2011.

¿Qué es la validación metodológica?

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define “Validación” como la acción y efecto de validar (convertir algo en válido, darle fuerza o firmeza). Es un método para confirmar un procedimiento analítico, para juzgar su calidad, fiabilidad, coherencia y constancia de los resultados.

La validación metodológica, valida los procesos planteados antes de ser introducidos en el uso rutinario; ó siempre que las condiciones para las que el método se haya validado cambien; ó, siempre que el método se modifique y que el cambio esté fuera del alcance original del método.

La validación trata de confirmar que el producto final se ajustará al uso pretendido.

La validación de la metodología propuesta para abordar el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas, tiene como objetivo validar sus lineamientos fundamentales, es decir: el enfoque metodológico a partir del cual se definieron las fases y macroactividades; la pertinencia de éstas; su coherencia y secuencia lógica, entre otros aspectos. Pretende validar los procesos antes de su aplicación en el territorio y parte de los siguientes conceptos básicos:

El Sistema Población y Actividades Económicas, en términos generales, es la forma en la que una sociedad se organiza para resolver sus problemas económicos básicos: qué y cuánto producir, cómo y para quién producir; a partir de las vocaciones del territorio y su población. Su análisis pretende:

1. Reconocer la población, su estructura y dinámica e incidencia en la economía.
2. Determinar el potencial productivo del territorio y su población.
3. Estimar la demanda de bienes y servicios de la población (potencial y efectiva).
4. Comprender la estructura social y el sistema de valores.
5. Detectar la base, estructura y especialización de la economía.
6. Identificar los flujos entre producción, comercialización y consumo.



La interacción entre economía, población y territorio, es entendida como una unidad de análisis, reconoce la incidencia del territorio en el sistema económico al servir de fuente de recursos y soporte de la actividad económica y poblacional. Por otro lado, presenta obstáculos o barreras geográficas para los desplazamientos, por ejemplo, con sus efectos en los costos de transporte. Las diferentes dimensiones que interactúan en el territorio influyen sobre los patrones productivos, de consumo, de distribución, de inversión y de localización de las empresas o industriales y sobre la actividad económica en general.

A su vez, la estructura y dinámica económica actúa sobre el territorio desencadenando un proceso de autoreforzamiento en la dinámica territorial. Una vez implantadas las actividades económicas, éstas ejercen una fuerte influencia en el medio físico y en la organización del territorio. Esta se manifiesta en las características de la población, su crecimiento y movilidad, la estructura de los mercados, los procesos de urbanización, la dinámica rural y la estructura interna de los territorios, sus comunidades rurales y ciudades.

El enfoque metodológico para abordar el análisis del Sistema de Población y Actividades Económicas en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, se lo define como estratégico y sistémico, reconoce la complejidad y la dinámica de los elementos que lo conforman; y se complementa con un enfoque de cadena que permite identificar aquellas potencialidades o limitaciones productivas de los territorios incidiendo en su nivel de competitividad y desarrollo socioeconómico.

A partir de este enfoque, se definen desde la perspectiva operacional y bajo una secuencia lógica, un conjunto de fases y macroactividades cuya realización arroja como resultado una serie de productos que dan cuenta de un análisis y propuesta para fortalecer el Sistema, entendiéndolo como un componente fundamental del Sistema Territorial y cuyo análisis debería ser incorporado a un análisis mayor.



La estructura metodológica plantea como fases las de: Preparación, Formulación del Diagnóstico que comprende: Diagnóstico Sectorial; Diagnóstico Participativo; y, Diagnóstico Integrado; Construcción de Escenarios Tendenciales; Planeación de acciones; y, Gestión.

La Caja de Herramientas es un conjunto de técnicas y herramientas que facilitan la realización de las actividades según la ruta metodológica propuesta y bajo un enfoque técnico y participativo. Sin embargo, el conocimiento técnico de su funcionamiento deberá ser asumido al momento de la aplicación metodológica e incluso adaptada a la realidad territorial y al momento en que se elabora o actualiza un Plan.

Proceso de validación metodológica

El objetivo del proceso de validación de la propuesta: “Metodología para abordar el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas en el Ordenamiento Territorial”, basado en la experiencia y el conocimiento de actores sociales del cantón Cuenca tenía como objetivo confirmar y/o ajustar los procesos planteados y medir cualitativamente la pertinencia de un análisis profundo del Sistema, antes de su aplicación en el territorio.

Elementos metodológicos para la validación de la “Metodología de análisis del Sistema Población y Actividades Económicas en el Ordenamiento Territorial” por parte de actores del Cantón Cuenca

Entrevista semiestructurada

Para la validación se elaboró una entrevista semiestructurada (**Anexo Metodológico No. 10**), dividida en dos grandes módulos de preguntas con el fin de recopilar información cualitativa:

1. **La validación con respecto al enfoque metodológico para el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas en el Ordenamiento Territorial**, que pretendió validar o no la pertinencia de un análisis profundo del Sistema, basado en un enfoque estratégico y sistémico que reconoce la economía y la población como una

interacción del Sistema Territorial y una unidad básica de análisis para la planificación. Incluye la necesidad de validar la incorporación del enfoque de cadena productiva que permite determinar el potencial productivo del territorio y generar estrategias de corto y mediano plazo que motiven a la población y actores económicos a involucrarse en el ciclo de la planificación territorial.

- 2. La validación de la estructura metodológica para el análisis del Sistema Población y Actividades Económica en el Ordenamiento Territorial**, planteó un conjunto de preguntas orientadas a validar la pertinencia de: las fases metodológicas para formular un análisis integral del Sistema; las macroactividades consideradas fundamentales para construir los productos; la propuesta de indicadores básicos que den cuenta de la dinámica poblacional y económica, los dos polos de la interacción. Se formuló preguntas para captar las percepciones y sugerencias en torno a: la pertinencia de incluir un análisis de competitividad; el diseño de un modelo a futuro a partir de la construcción de escenarios tendenciales y una zonificación económica como un instrumento capaz de orientar las decisiones en cuanto a usos del suelo. Finalmente, se necesitó validar la pertinencia de la participación ciudadana en el proceso de análisis del Sistema y la relevancia de las actividades planteadas en la fase de gestión.

Para la entrevista se adjuntó la propuesta metodológica y la caja de herramientas, con el objetivo de que los actores a ser entrevistados cuenten con un elemento previo, que facilite el proceso (**Anexo Metodológico 11**).

Territorio seleccionado para la validación

El territorio propuesto para la validación metodológica fue el Cantón Cuenca, por una serie de factores que caracterizan a este territorio, entre ellos: la existencia de un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón; una ordenanza que lo reconoce como una política pública; un modelo de gestión del Plan; su trayectoria en torno a la planificación

estratégica y urbana; actores sociales involucrados en la planificación territorial; entre otros aspectos.

Entrevistadas y Entrevistados

Las entrevistadas y entrevistados seleccionados para la aplicación de la entrevista ejercen su actividad en el cantón Cuenca y en instituciones involucradas en la planificación y el desarrollo local:

Nombre y Apellido	Institución
M.S. Esteban Balarezo	GAD Cantonal de Cuenca-Unidad de Gestión Estratégica Cantonal-PDOT
Econ. Nirma Mancero	MIES
Arq. Pablo Sánchez	GAD Cantonal de Cuenca-Dirección Municipal de Tránsito
Econ. Javier Ávila	Universidad de Cuenca-PYDLOS
Econ. Silvia Mejía	SENPLADES, Gobierno Zonal 6
Econ. Geovanny Cabrera	CESA-Austro
Lic. María de Lourdes Vintimilla	GAD Cantonal de Cuenca-Unidad de Equidad y Género
Econ. Miguel Lazo	GAD Cantonal de Cuenca-Unidad de Desarrollo Rural
Arq. Oswaldo Cordero	GAD Cantonal de Cuenca-Plan Urbano de Cuenca

Sistematización de la información

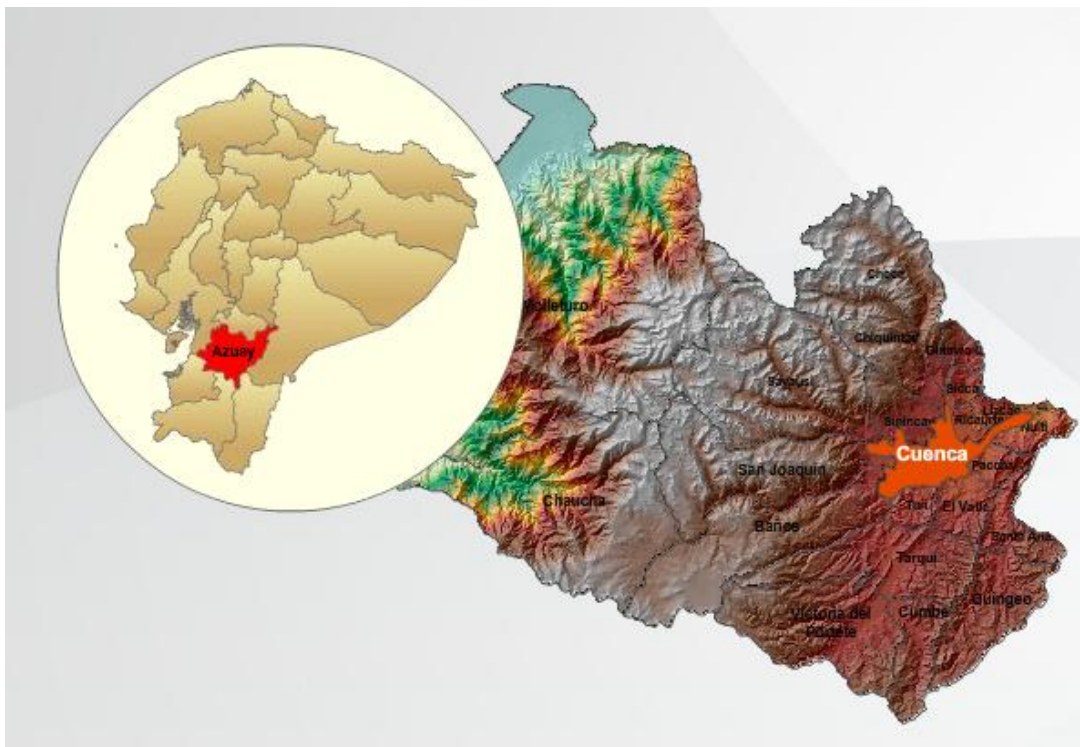
Se elaboró una matriz de sistematización de la información para proceder a su análisis en formato Excel con el fin de facilitar su análisis (**tesis.xls**).

Reconociendo el territorio: Cantón Cuenca

El cantón Cuenca es un territorio ubicado en la Región Centro Sur del Ecuador, a 2.560 m.s.n.m., pertenece a la Provincia del Azuay, en la Región 6; y su capital es la ciudad de Cuenca. Cuenta con una superficie de 366.532,96 hectáreas; administrativamente se divide en 15 parroquias urbanas y 21 rurales. Su población según el Censo 2010, es de 505.585

habitantes, de los cuales, 239.497 (47,4%) son hombres y 266.088 (52,6%) mujeres.

Mapa No. 1: Ubicación del Cantón Cuenca



Fuente: GAD Cantonal de Cuenca-PDOT (2011): Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cuenca. Imágenes satelital RapidEye, 2010.

El Sistema Territorial Cuencano está conformado por cuatro subsistemas:

1. El subsistema Medio físico que se centra en los recursos naturales y el ambiente, las amenazas y riesgos.
2. El Subsistema Población y Actividades que analiza las actividades económicas, sociales, culturales que desarrolla la población, considera además las dinámicas demográficas y su estructura organizativa.
3. El Subsistema Asentamientos Humanos e Infraestructuras, que considera la distribución de la población en el territorio, así como las infraestructuras y servicios con los que se cuenta para el desarrollo de las actividades económicas y sociales.
4. El Subsistema Marco Legal e Institucional que identifica el marco legal, institucional y administrativo que interviene en el desarrollo local y sectorial.



El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca (2011)

La Constitución del Ecuador, en su Artículo 264, numeral 1, establece que los Gobiernos Municipales tienen competencias exclusivas entre otras, las de planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, con el fin de regular su uso y la ocupación del suelo urbano y rural; mientras que el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en su artículo 41 determina la necesidad de que los Gobiernos Autónomos Descentralizados tengan sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, es así que el Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Cuenca, inicia el proceso de planificación territorial en el 2010 motivado por el desarrollo y el crecimiento dinámico experimentado en los últimos años.

En el 2011, se aprobó el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca (PDOT), como

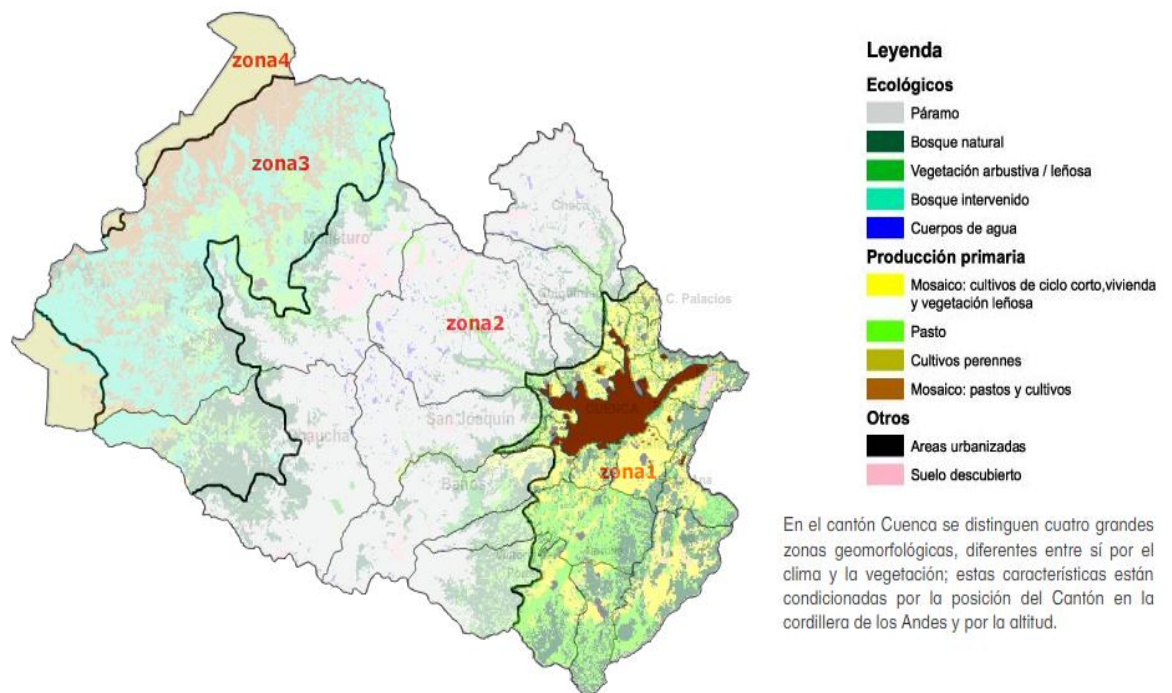
“...una política pública y un instrumento de planificación del desarrollo que busca ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas del desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas; y, el manejo de los recursos naturales, en función de las cualidades territoriales, a través de la definición de lineamientos para la materialización del modelo territorio de largo plazo...” (GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DEL CANTÓN CUENCA, 2011).

El PDOT contiene un diagnóstico sectorial e integrado, los escenarios posibles en caso de intervenir o de no hacerlo; y, el modelo territorial a futuro, un sistema de objetivos y un plan de acción a corto, mediano y largo plazo.

Entre los aspectos más importantes que caracterizan al cantón Cuenca, analizados en el PDOT, desde la lectura del medio físico, está el hecho de que en él se distinguen cuatro grandes zonas geomorfológicas, la “1” denominada “Valle interandino”; la “2” denominada “Cima Fría de la Cordillera Occidental”; la “3” definida como “Vertiente Externa de la Cordillera Occidental”; y la “4” conocida como “Piedemonte”, diferentes entre sí por el clima y la vegetación; y condicionadas por la posición del

Cantón en la Cordillera de los Andes y por la altitud. En este territorio diverso, es posible evidenciar la presencia de zonas ecológicas (páramo, bosque natural, vegetación arbustiva, bosque intervenido, cuerpos de agua); zonas de producción primaria (mosaicos de cultivo de ciclo corto, vivienda y vegetación leñosa), pasto, cultivos permanentes y mosaicos de pastos y cultivos; y, otras como las áreas urbanizadas y el suelo descubierto.

Mapa No. 2: Cantón Cuenca, estructura general del medio físico, 2010

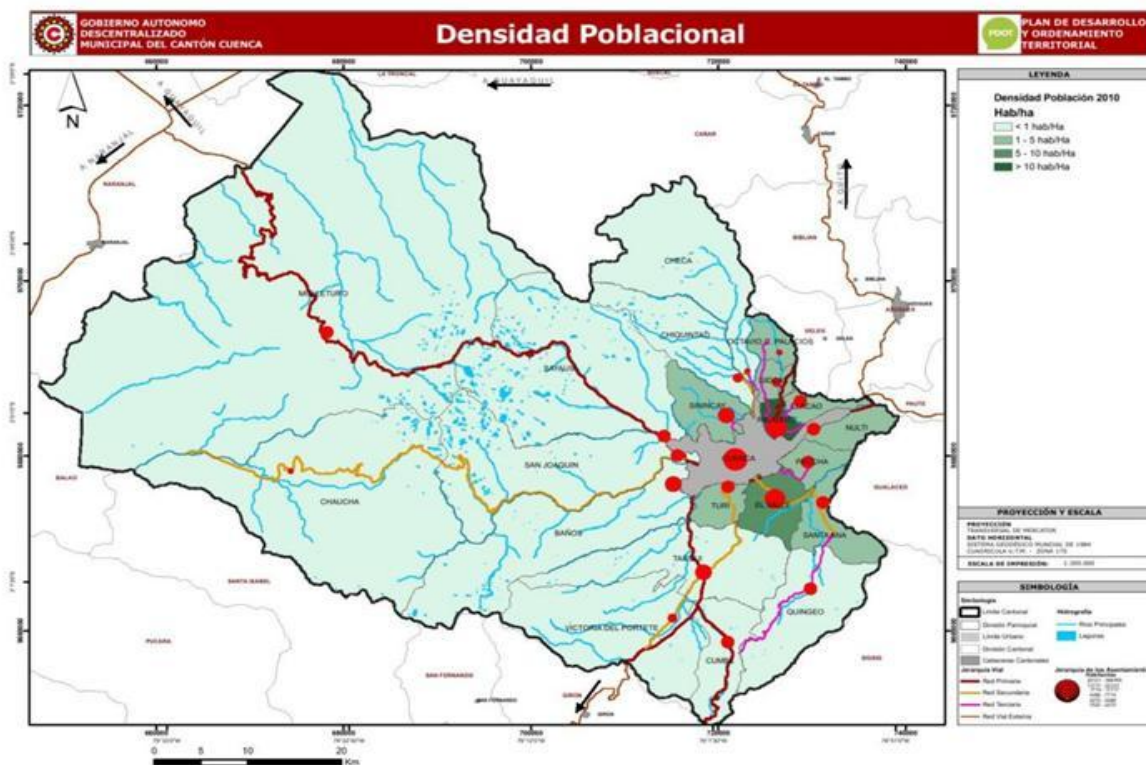


Fuente: GAD Cantonal de Cuenca-PDOT (2011): Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cuenca. Imágenes satelital RapidEye, 2010.

Por otro lado, el PDOT muestra que la ciudad de Cuenca, concentra el 66% de la población total; apenas las parroquias de El Valle, Ricaurte, Sinincay, Baños y Tarqui, tiene una población entre 10.000 y 25.000 habitantes, es decir concentran el 17% de la población. El 13% está concentrada en las parroquias rurales de Turi, Sayausí, Quingeo, Paccha, Molleturo, San Joaquín, Cumbe, Santa Ana y Victoria del Portete cuyas poblaciones oscilan entre 5.000 y 10.000 habitantes. Ocho parroquias rurales concentran el 4% de la población, y ésta oscila entre 1.000 y 5.000 habitantes (Nulti, Llaqueo, Chiquintad, Sidcay, Checa, Octavio Cordero y

Chaucha). Por otro lado, la densidad población es muy baja en las parroquias rurales alejadas de la ciudad.

Mapa No. 3: Cantón Cuenca, densidad poblacional al 2010



Fuente: GAD cantonal de Cuenca. Recuperado de: <http://digital.cuenca.gov.ec/inicio/>

Los problemas en el cantón son diversos, entre los priorizados por los actores sociales están por ejemplo: degradación del medio físico, riesgos de contaminación, baja competitividad tecnológica y de gestión de las PYMES, bajos rendimientos agropecuarios y déficit de alimentos respecto a la demanda poblacional; baja densificación del área urbana y cabeceras parroquias, entre otros. Sin embargo las potencialidades del cantón constituyen ventajas comparativas importantes para la generación de estrategias que recuperen el equilibrio territorial, entre ellas están su alta biodiversidad, diversidad productiva, prácticas de economía social y solidaria, alta disponibilidad de recursos hídricos, potencial turístico y minero; etc.



El objetivo estratégico de Cuenca es que este Cantón se convierta en un territorio de:

“...las Ciencias y los Conocimientos, próspero y seguro, orgulloso de ser Patrimonio Cultural de la Humanidad; con un territorio ordenado, equilibrado y posicionado competitivamente en el escenario mundial a partir de sus vocaciones académicas, agropecuarias, industriales, artesanales y turísticas; cumpliendo un rol estratégico y articulador regional y nacional, en donde se practica la justicia, se rescata y vive la identidad y las culturas, se garantiza el acceso de su población diversa a la salud, educación y recreación, bajo principios de equidad e igualdad; en un ambiente saludable; a partir de una agenda de políticas públicas incluyentes basadas en el aporte ciudadano de sus líderes urbanos y rurales y en un modelo de cogestión y corresponsabilidad hacia el buen vivir...” (GAD cantonal de Cuenca - Universidad del Azuay, 2011).

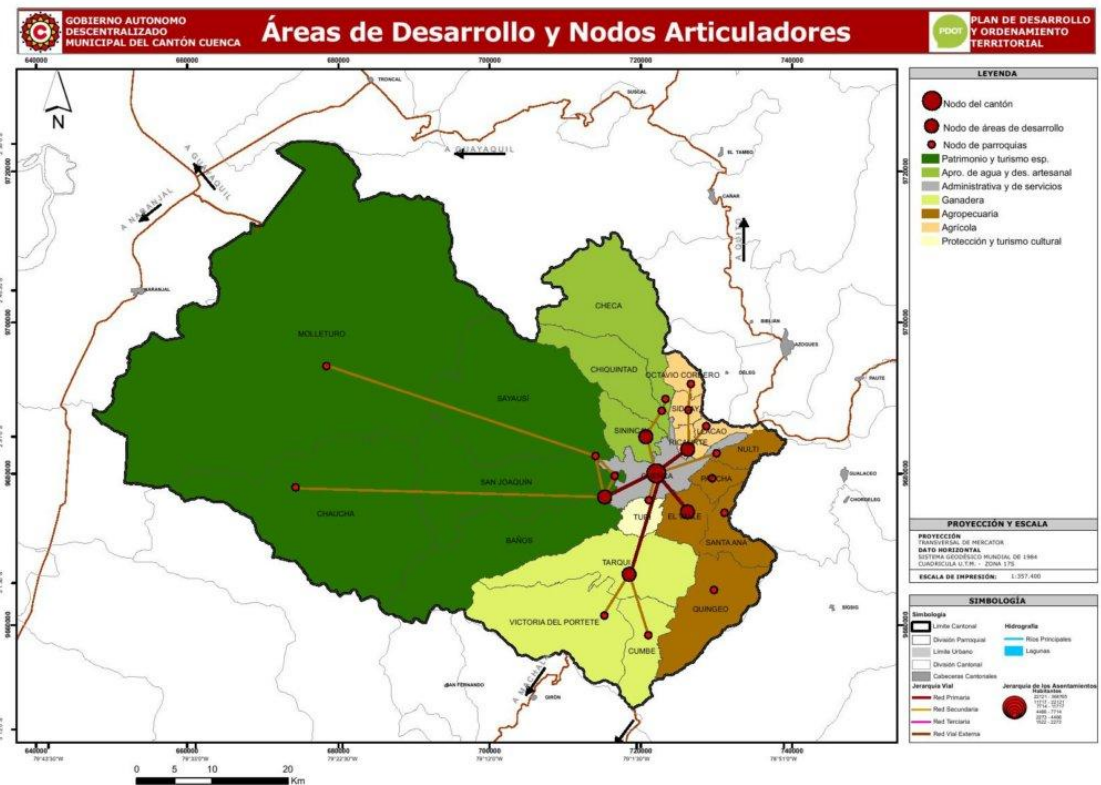
Para lograrlo se diseña un sistema de objetivos, respecto al Sistema Población y Actividades, se plantea:

“Promover el desarrollo económico endógeno, reconociendo y potenciando la diversidad e identidad cultural y garantizando el ejercicio de los derechos de la población para reducir las desigualdades sociales generadas por el modelo de desarrollo excluyente y concentrador” (GAD cantonal de Cuenca - Universidad del Azuay, Ibídem).

El reto a futuro es la construcción de un modelo policéntrico de desarrollo endógeno, promoviendo áreas de desarrollo y nodos articuladores⁸⁸ que favorezcan el desarrollo de actividades productivas en función de la aptitud y funcionalidad territorial y poblacional.

88 Los nodos articuladores son cabeceras parroquiales capaces de acoger a territorios con menos posibilidades de desarrollo, definidos a partir del tamaño de su población, capacidad para soportar el crecimiento poblacional, ubicación con respecto a la ciudad de Cuenca. Las áreas de desarrollo cumplen un rol en función de su característica principal, y son definidas en función de su población, conectividad, vocación productiva, disponibilidad de equipamientos, para impulsar las actividades económicas.

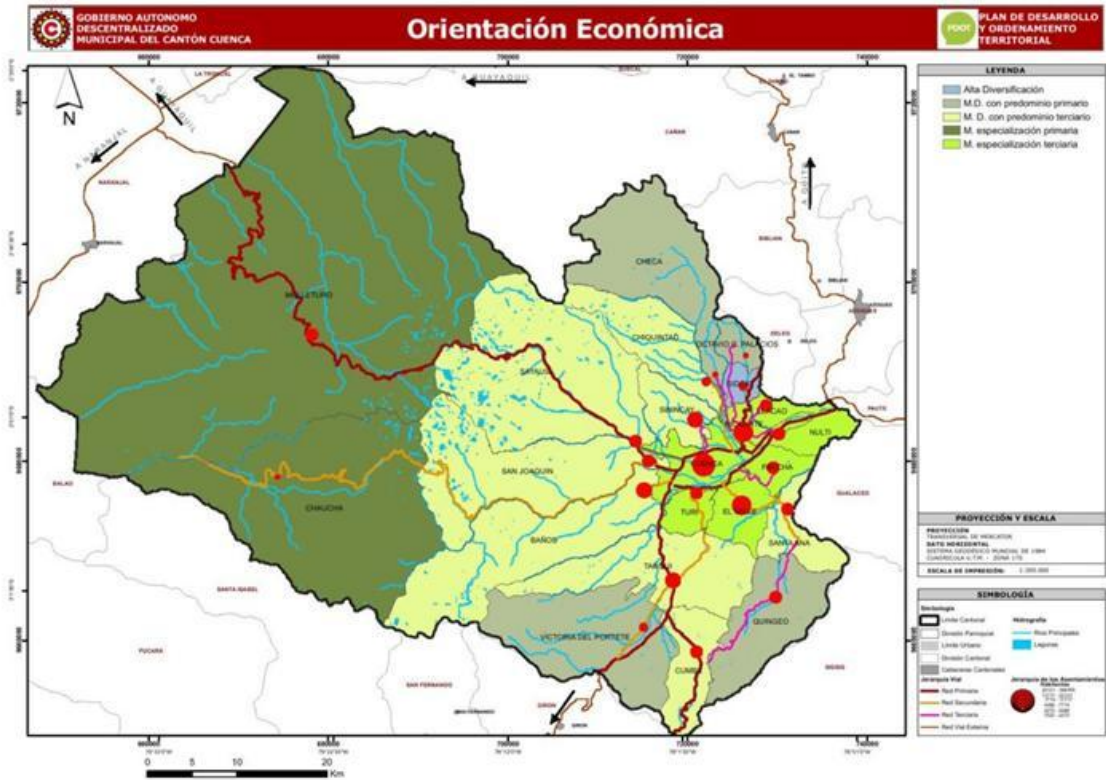
Mapa No. 4: Cantón Cuenca, Áreas de desarrollo y nodos articuladores, 2011



Fuente: GAD cantonal de Cuenca. Recuperado de: <http://digital.cuenca.gov.ec/inicio/>

El cantón Cuenca es un territorio con una presencia importante de actividades terciarias y primarias. Las primeras se concentran en la ciudad de Cuenca y los territorios cercanos a ella; mientras que las segundas se concentran en territorios rurales más alejados de la ciudad. No se observa una presencia significativa del sector secundario.

Mapa No. 5: Cantón Cuenca, Orientación Económica



Fuente: GAD cantonal de Cuenca. Recuperado de: <http://digital.cuenca.gov.ec/inicio/>

La propuesta metodológica objeto de validación parte de reconocer la metodología y la información generada durante la formulación de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, particularmente el de Cuenca. Introduce un “plus” al plantear procedimientos operativos que permitan el análisis de la población y la economía como una unidad, como una interacción capaz de generar tensiones positivas o negativas, dando lugar a desequilibrios en el Sistema. Incorpora lineamientos para introducir el análisis de la competitividad sistémica territorial y la zonificación económica a partir de variables socioterritoriales y económicas que caracterizan a los territorios.

El modelo de gestión del PDOT

“El modelo de gestión del PDOT del cantón Cuenca se lo concibe, como un instrumento de administración o gestión del PDOT, que posibilita al GAD concretar los objetivos, resultados y metas previstos para el desarrollo del cantón Cuenca a mediano y largo plazo. Es un marco de referencia para



la administración del Gobierno Municipal, que busca el bienestar social de la población y la construcción del Buen Vivir” (GAD de Cuenca, Intercooperation América Latina, 2013).

Según el COOTAD, en su Artículo 128, numeral 3, todas las competencias se gestionarán como un sistema integral que articula los distintos niveles de gobierno y por lo tanto serán responsabilidades del Estado en su conjunto.

El Modelo de Gestión del PDOT de Cuenca, basa su estructura en la organización orgánica y funcional de los sistemas, subsistemas, instancias y procesos que definen, interrelacionan y orientan el accionar de los diferentes actores institucionales, en función del marco normativo vigente en el territorio cantonal a los objetivos y estrategias previstas en el PDOT, para la implementación concertada de programas y proyectos

El modelo de gestión del PDOT de Cuenca diseñado en el 2012-2013, identifica y reconoce como su base de soporte la existencia de procesos de relevancia en materia de participación ciudadana, planificación territorial y de gestión participativa institucional en el cantón Cuenca, al hacerlo, cimienta sus bases sobre experiencias de gestión participativa pública, particularmente municipal, ya existentes en el territorio, tal es el caso de procesos de planificación participativa,, participación ciudadana o de gestión participativa institucional de la Corporación Municipal (GAD de Cuenca, 2013).

Los pilares del Modelo de Gestión del PDOT Cuenca son los subsistemas territoriales y los subsistemas cantonales de participación ciudadana, planificación participativa y gestión estratégica y operativa del PDOT; mientras que los niveles del modelo son el decisor, asesor, coordinador y ejecutor: y los procesos claves son la planificación participativa; el seguimiento, monitoreo y evaluación; cogestión y veeduría ciudadana; y, la rendición de cuentas.

Ilustración No. 54: Cantón Cuenca: Modelo de Gestión del PDOT



ELABORACIÓN: EQUIPO TÉCNICO IMPULSOR

Fuente: GAD cantonal de Cuenca, *Intercooperación América Latina* (2013). Modelo de gestión participativa del Cantón Cuenca. Cuenca, Ecuador.

La propuesta metodológica objeto de validación reconoce las fases prospectiva y de planeación, basadas en el análisis de la interacción economía y población, sin desconocer las interacciones con los otros elementos del territorio. Añade un “plus” metodológico al introducir un proceso de identificación y priorización de sectores o cadenas productivas con potencial para el mercado y/o la soberanía alimentaria que fortalecen por un lado el análisis de escenarios, y por otro, el planteamiento de objetivos y acciones de corto y largo plazo.

Este proceso genera elementos para la consecución de la Estrategia Territorial y el cambio de matriz productiva que se basa en el impulso de sectores estratégicos, diversificación productiva basada en la incorporación de valor agregado, en la desconcentración de los polos actuales hacia los territorios, en la mejorar continua de la productividad y la competitividad, de forma transversal en todos los sectores de la economía.

Por otro lado, la propuesta metodológica incluye la Fase de Gestión, cuyos resultados deberían incorporarse al Modelo de Gestión del Plan de



Desarrollo y Ordenamiento Territorial Cantonal: mapa de actores, básicamente involucrados en el desarrollo económico cantonal; un marco normativo e institucional que favorece el conocimiento de la estructura organizacional y política del Territorio y por ende la estrategia; participación ciudadana a partir de la configuración y/o fortalecimiento de espacios ciudadanos o mixtos (públicos, privados, sociedad civil), como elementos a ser considerados en el Subsistema de Participación Ciudadana del Modelo de Gestión del PDOT de Cuenca; y, finalmente, se establecen elementos para el monitoreo y evaluación a ser considerados en el Subsistema de Planificación del Modelo Cantonal.

Resultados de la validación de la propuesta metodológica para abordar el Sistema Población y Actividades Económicas a partir de las entrevistas realizada a actores del territorio cuencano

Pertinencia de un análisis que profundice el diagnóstico y propuesta del Sistema Población y Actividades Económicas en el Ordenamiento Territorial

Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial incorporan el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas, sin embargo, su tratamiento requiere una mayor profundización, reconociendo que éste es a la vez un subsistema del Sistema Territorial y que está interrelacionado con las otras dimensiones o subsistemas del Territorio. Al respecto, profundizar el análisis del Sistema en mención es pertinente, por las siguientes razones:

- La planificación territorial actual profundiza el conocimiento y propuesta de desarrollo y ordenamiento territorial, a partir de la lectura del medio físico, pero es limitada, al momento de abordar una lectura integral a partir de las dinámicas poblacionales y económicas concebidas bajo un concepto de interacción.
- La población debe ser el centro de las preocupaciones del desarrollo y sus estrategias deben reflejar aquello, de allí la pertinencia de



profundizar su análisis en interacción con la economía, pues es a través de sus actividades que la población se convierte en sujeto activo del desarrollo.

- La dinámica poblacional y económica son entonces, dos componentes del Sistema que deben ser abordados de manera integral, la primera incide en la economía a través de su estructura y dinámica; la segunda, a través de su comportamiento que rebasa el espacio local y exige de la población y sus territorios un conjunto de elementos: capacitación, asociatividad, etc.
- El Sistema Población y Actividades Económicas, debe ser entendido como un subsistema del Territorio, por lo tanto su análisis no se debe enfocar solamente en el estudio de la dinámica poblacional y económica, debe incorporar otros elementos que inciden en su estructura y dinámica: infraestructuras, marcos normativos e institucionales, calidad ambiental, acceso a servicios sociales y públicos, entre otros.
- Se requiere una metodología que aborde el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas, capaz de reconocer sus características, sus elementos, sus dinámicas, flujos e interconexiones internas y externas, por tanto, deberá ser un proceso que garantice en términos operativos, técnicos y logísticos, un análisis profundo, con la participación de la ciudadanía organizada o no.
- La metodología además de basarse en un enfoque estratégico y sistémico debe basarse en un enfoque participativo, que fomente el debate ciudadano. De allí que las herramientas son diversas y deben adaptarse al territorio y sus dinámicas en términos de organización y participación.

Pertinencia del enfoque territorial estratégico y sistémico que reconoce la relación entre la economía, la población y el territorio como elemento orientador de la metodología de análisis

El enfoque territorial, estratégico y sistémico es considerado pertinente para el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas en el Ordenamiento Territorial, porque reconoce la interrelación entre economía, población y territorio; entre los principales aportes que revelan esa pertinencia están:

- Los análisis de la población y la economía en la planificación se abordan de manera sectorial y por ende lineal y no se trasciende al análisis de la interrelación entre estos dos componentes del Sistema.
- El enfoque propuesto trasciende el análisis demográfico básico a uno integral, en donde la población es sujeto y actor e incide en la economía, de allí la importancia de analizar la Población Económicamente Activa a partir de un análisis poblacional, es decir que reconozca su dinámica y estructura y sus relaciones sociales en el territorio.
- El enfoque sistémico aborda el análisis de la población y la economía en un territorio como una unidad. La población ejerce sus actividades en él a partir de sus conocimientos pero también de la vocación productiva de ese territorio.
- La adecuada lectura del territorio no puede darse desde otra perspectiva que no sea en su interrelación y además histórica-temporal con la población que la utiliza y con las actividades que realiza dicha población sobre todo las actividades económicas.

Relevancia de introducir en el análisis procedimientos metodológicos basados en un enfoque de cadena productiva

El enfoque de cadena productiva introducido como un elemento orientador de la metodología para el análisis del Sistema Población y Actividades



Económicas, pretende identificar los sectores económicos con potencial para generar empleo, mercados y asegurar soberanía alimentaria en los territorios, al respecto, los actores lo consideran relevante en este tipo de análisis; sus aportes en torno al tema son:

- El enfoque de cadena, genera elementos orientadores que permitirán potenciar aquellos sectores capaces de dinamizar la economía y posicionarla más allá del contexto local.
- El enfoque de cadena debe ser un elemento complementario en el análisis estratégico y sistémico, que dentro de una secuencia lógica de la metodología integral del análisis, aporte para la orientación de las inversiones en los territorios, es decir, el análisis de cadena no debe llevar a perder la perspectiva más amplia que implica el análisis. Es pertinente en la medida en que no afecte la sostenibilidad del Sistema Territorial, generando actividades que afecten el medio físico.
- El enfoque de cadena contribuye a trascender los análisis sectoriales, porque concibe la dinámica económica a partir de la identificación de flujos, interconexiones, intercambios, etc., y bajo el concepto de que las cadenas no se crean, éstas existen y deben ser fortalecidas bajo principios de solidaridad y asociatividad, más allá de la competitividad.
- El enfoque de cadena moviliza la participación ciudadana, porque genera empatía, concertación e interés entre los actores de las cadenas productivas y facilita su involucramiento en la planificación y gestión territorial, a partir de estrategias de corto y mediano plazo.
- El enfoque de cadena no debe ser excluyente, es decir, si bien prioriza, para un mapeo inicial, los sectores más dinámicos de la economía, los otros, son parte del análisis y sobre ellos seguramente se identificará estrategias de fortalecimiento o potenciación.



Al respecto, la metodología propuesta a partir del enfoque de cadena, no implica estudios profundos de cada una de ellas, éstos serán más bien objeto de estudios específicos, pero sí se propone identificar los sectores, actividades o productos que tengan mayores posibilidades de dinamizar la economía local en el corto y mediano plazo, lo que no implica ser excluyente, el análisis reconocerá todos los sectores económicos y los caracterizará.

Análisis lógico del Sistema Población y Actividades Económicas a partir de fases operativas: Preparatoria, Diagnóstico, Escenarios, Propuesta y Gestión

El análisis del Sistema Población y Actividades Económicas, en términos metodológicos se aborda a partir de fases y macroactividades, que parten de reconocer el territorio objeto de estudio, a partir de procesos previos, para continuar posteriormente con la caracterización de sus componentes y su dinámica basada en interacciones entre los componentes del territorio que se complementan con procesos operativos basados en el enfoque de cadena, a partir de lo cual se construyen escenarios, planes de acción y lineamientos de gestión. Al respecto, los actores entrevistados, consideran que la propuesta contribuye a un análisis integral del Sistema, pero realizan algunas sugerencias que fortalezcan la misma. Entre sus aportes están:

- Si bien la metodología requiere una organización por fases que lleven a la generación de los productos deseados, sin embargo, ésta debe reconocer las especificidades de los territorios, por tanto debe ser flexible y adaptable. Cada fase debe articularse bajo una secuencia lógica que trascienda un enfoque lineal hacia una propuesta de permanente construcción y cambio.
- La esencia de la metodología por fases es un camino que orienta un proceso; lo importante es no concebir el análisis del Sistema como un proceso aislado, éste deberá ser reconocido como parte de un proceso mayor, que es el Ordenamiento del Sistema Territorial, de

allí la necesidad de identificar los elementos metodológicos articuladores.

- Incorporar en la fase previa un análisis preliminar de actores que permitan su involucramiento desde el inicio del proceso; se sugiere incorporar como un elemento clave para el éxito, la conformación de un equipo de trabajo capaz de asumir un proceso técnico y participativo, con suficiente liderazgo y capacidad de decisión.
- La fase de prospección debe complementarse con elementos retrospectivos, que reconozcan los procesos históricos y culturales que crearon y transformaron los territorios e incidieron en la población y sus identidades.
- La fase de gestión, debe ser concebida como un momento fundamental y de transición en el proceso. Es decir, de una fase técnica y de construcción colectiva debe transitarse hacia una fase de implementación, de involucramiento, de articulación y de corresponsabilidad.

Importancia de la fase de preparación del proceso

La fase de preparación se la concibe como un momento metodológico capaz de recuperar aquello producido en el territorio y de complementar aquellos vacíos existentes, en términos de información, de conocimientos por parte de los actores territoriales, etc. Es una fase de reconocimiento del territorio y de una aproximación a la realidad desde su complejidad que involucra desde un inicio a la población organizada o no. Los actores consideran que ésta fase cumple con aquel objetivo, sus aportes al respecto son:

- La fase de preparación debe movilizar a la población como actor del territorio, de allí se sugiere considerar herramientas como: entrevistas a actores claves, diálogo de expertos, indagación exhaustiva de los estudios existentes, entre otras.

- La selección de fuentes de información es fundamental para evitar desperdicio de recursos. Hay información generada a través de estudios que se desconoce. Esta fase plantea como misión, la identificación de esas fuentes y los vacíos de información.
- Es fundamental la conformación de equipos de trabajo mixto, es decir conformado por técnicos o especialistas, pero también con quienes sin serlo, tienen la capacidad de movilizar recursos, población e incluso voluntades políticas.
- El diagnóstico preliminar es un proceso importante que visibiliza déficits y potencialidades del territorio, la economía y la población, facilitar una zonificación preliminar previa construida colectivamente y que será el insumo clave para los procesos de análisis de cadena y competitividad.

Fuerza laboral y estructura de empleo: Elementos sugeridos para abordar el análisis de la dinámica demográfica

La dinámica demográfica es un componente fundamental del Sistema Población y Actividades Económicas en un territorio. Para los actores, su análisis no se reduce a la Población Económicamente Activa, desde la perspectiva de la oferta de trabajo y la estructura del empleo, se requiere otro tipo de elementos que caractericen la población, tanto cualitativos como cuantitativos, que muestren su estructura, su crecimientos, su movilidad, pero también sus aspiraciones, sus deseos, sus talentos, etc. Al respecto los actores realizaron las siguientes consideraciones:

- El análisis demográfico demanda incorporar enfoques transversales como el de género, etnia, interculturalidad, que complejizan su análisis pero que facilitan la comprensión de sus interacciones con la economía, el ambiente y la política.
- La estructura del empleo debe ser considerada en el análisis de la dinámica demográfica y poblacional, pero debe trascender hacia un análisis del tipo de empleo del que se trata, lo que favorece la



generación de políticas públicas orientadas a mejorar el mismo en términos de acceso, calidad, entre otros.

- La oferta laboral es un indicador estructural y no suficiente para conocer la dinámica productiva. Es necesario estudiar la base productiva del territorio y sus potencialidades, que definen la demanda laboral y por ende la oferta.
- Estudiar la dinámica productiva es un reto, no existe suficiente información para abordarla en términos locales, de allí que se requiere contar con la producción de información primaria que dé cuenta de la realidad económica y la de su población, ó establecer sondeos rápidos sobre producción, mercado, servicios de apoyo económico, ingresos, etc. Es importante trascender del estudio de la PEA hacia el estudio de unidades productivas, cuya sobrevivencia en ámbitos rurales por ejemplo, depende de sistemas de producción basados en la diversificación productiva y de tipo familiar, generalmente.
- La dinámica productiva debe abordar la economía formal e informal, más aun en territorios como los de Cuenca, en donde la ciudad constituye un polo de atracción de población y a veces sin capacidad de respuesta, lo que favorece la informalidad.

Concentración y dispersión de las actividades económicas, localización, especialización, diversificación y estructura por sectores: Elementos sugeridos para abordar el análisis de la dinámica productiva

La dinámica productiva, implica estudiar la base productiva del territorio, reconocer sus potencialidades y restricciones, los elementos que la conforman, sus flujos, intercambios e interrelaciones con la población y otros elementos del territorio. Su estudio permite definir si se trata de una economía especializada, con actividades concentradas o dispersas, diversificada, con sectores dinámicos, etc. Los actores consideran que estas variables darían cuenta de la dinámica y estructura productiva de los territorios, pero que es necesario considerar ciertos aspectos como:



- La interrelación de la dinámica económica con el medio físico, que dé cuenta de aquellas actividades que generan impactos negativos en éste; es fundamental cruzar la información económica y poblacional con el uso del suelo, por ejemplo.
- La interrelación de la unidad economía-población con la dimensión de infraestructuras, que dé cuenta de los déficits o superávits en cuanto al acceso de la población o las unidades productivas a la infraestructura productiva, vial, de transporte y de conectividad, principalmente.
- Las fuentes de ingresos en el territorio, las inversiones productivas públicas y privadas, entre otros aspectos que caracterizan la dinámica local y su nivel de competitividad.

Al respecto, el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas, no supe o reemplaza el análisis de los otros subsistemas del Territorio, cada uno, identificará los elementos que los caracterizan y que los articulan; y es precisamente en el diagnóstico integrado de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, en donde se expresan ese juego de relaciones y flujos, entre todos los componentes del Territorio.

El análisis del Sistema Población y Actividades Económica concebido como un sistema abierto, no asume todas las interacciones posibles del territorio, pero sí realiza cruces de información relacionada con los otros Subsistemas con el fin de realizar un análisis sistémico.

La relevancia del análisis de la interacción economía, población y territorio y la pertinencia de las macroactividades propuestas

El análisis de la interacción economía, población y territorio, constituye un “plus” metodológico, porque reconoce a la población como un sujeto cuya dinámica incide en la economía y las otras dimensiones del territorio (ambiental, social, cultural y política), pero éstas, también inciden en la población, centro principal de las preocupaciones y fin último del



ordenamiento. Los actores consideran que es relevante el análisis de la interacción, pero advierten entre otros aspectos los siguientes:

- Es un procedimiento que requiere información difícil de obtener.
- Al ser un proceso participativo, demanda tiempo y compromiso político y ciudadano.
- A simple vista, parece ser un proceso sesgado a la economía, que desconoce las otras dimensiones del territorio.

Al respecto, el proceso de análisis de la interacción economía, población y territorio es participativo, basado en los conocimientos, prácticas y actitudes de la población y con mínimos insumos de información técnica que validen dichas percepciones. Su análisis identifica las tensiones o problemáticas pero también las potencialidades que surgen de la interacción economía y población, sin embargo, este análisis se hace a la luz del enfoque estratégico y sistémico, por lo tanto, reconoce la dimensión ambiental, social, política y cultural.

La competitividad: un componente a ser considerado en el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas

El Sistema Población y Actividades Económicas, se basa en el reconocimiento del potencial endógeno y se lo define como un sistema abierto, en este marco, el análisis de la competitividad es sistémico y pretende medir el nivel de competitividad y de desarrollo socioeconómico de los territorios para generar estrategias que mejoren su posición en los mercados nacionales e internacionales. Algunos actores consideran relevante el análisis de la competitividad, sus principales aportes al respecto son:

- La competitividad territorial permite definir la proyección territorial en relación al mundo y generar estrategias para lograrlo en las mejores condiciones.



- El estudio de la competitividad territorial permite contar con elementos que facilitan comparar la situación del territorio local frente a la de los otros territorios.

Otros actores entrevistados recomiendan:

- Introducir como un tema de análisis la “asociatividad”.
- La complementariedad antes que la competitividad.

Al respecto, se plantea en la metodología un análisis de la competitividad sistémica que trasciende el concepto reduccionista que la define como un elemento de mercado y se la asume como un componente que integra para su análisis: las potencialidades territoriales y poblacionales, las físicas y ambientales; las sociales, culturales y políticas.

El objetivo del Plan Nacional de Buen Vivir, 2013-2017 que plantea “impulsar la transformación de la matriz productiva”, plantea la conformación de nuevas industrias y la promoción de nuevos sectores con alta productividad, competitivos, sostenibles, sustentables y diversos, con visión territorial y de inclusión económica en los encadenamientos que generen. Plantea la profundización de la inversión pública como generadora de las condiciones para la **competitividad sistémica** que demanda: cualificación del talento humano, innovación de productos y procesos, ampliación y mejoramiento de las infraestructuras de soporte (carreteras, conectividad, logística, entre otros).

Según Coraggio (2011), la dimensión del territorio debe incorporarse con un visión de sistemas productivos de alta complejidad que interconectan las economías locales, agregando valor y desarrollando bases de competitividad asociada a la calidad de vida y a los conocimientos (SENPLADES, 2013). Pág. 293.

Las tendencias y proyecciones de los principales indicadores demográficos y económicos facilitan el diseño de un modelo a futuro

La construcción de escenarios constituye un ejercicio de planificación que suele generar expectativas en la población, si bien es fundamental imaginar el futuro con o sin intervención, esto debe hacerse con cierto tino y bajo ciertas consideraciones definidas por los actores:

- El análisis prospectivo es multivariable, por tanto rebasa el estudio de tendencias y proyecciones solo de la población y la economía, es necesario incorporar aspectos relacionados con la identidad cultural, la dinámica territorial, política y social.
- Realizar un estudio prospectivo construyendo tres tipos de escenarios, tendencial, óptimo y el concertado. Este último, debe ser construido participativamente.

Zonificación económica-productiva: un elemento que favorece la toma de decisiones

Entendida como la identificación de zonas homogéneas basadas en la vocación productiva del territorio, la especialización de la población, elementos del medio físico, entre otros, es un proceso de construcción técnica y colectiva. Los actores consideran que es importante trabajar la zonificación económica y realizan algunos aportes importantes a partir de su conocimiento y experiencia:

- La zonificación económica productiva debe construirse a partir de un conjunto de variables que den cuenta de la vocación del suelo, la vocación de población, los elementos físicos y de infraestructuras, entre otros.
- La zonificación económica productiva es un instrumento que debe basarse en un enfoque de sustentabilidad fuerte, es decir, que las actividades económicas que se realicen en el territorio, no lo degraden y generen mejores condiciones de vida para la población sin afectar la calidad ambiental.



- La zonificación económica productiva debe ser resultado de un proceso de construcción colectiva desde abajo, es decir, que reconozca la forma de vida de la población, sus aspiraciones, sus intereses, sus prácticas y saberes.

Al respecto, la zonificación económica productiva favorece la formulación e implementación de políticas públicas basadas en elementos de solidaridad, cooperación, asociatividad entre los territorios que conforman las zonas homogéneas. Cabe indicar que la homogeneidad no es absoluta, es un medio que favorece la coordinación y articulación territorial.

Relevancia de la construcción colectiva en el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas

La Constitución del Ecuador (2008) sitúa a la participación como un derecho de la población organizada o no en la planificación, toma de decisiones, control y veeduría ciudadana, más aun si se trata de procesos que están orientados a soñar y lograr la consecución de un futuro óptimo.

La construcción colectiva del análisis del Sistema Población y Actividades Económicas en el ordenamiento territorial, trasciende un análisis técnico absoluto, lo convierte en un análisis humano, capaz de ser acogido por quienes lo construyeron. Los técnicos del proceso son facilitadores, no expertos del territorio y sus dinámicas; son expertos por sus conocimientos, uso de técnicas y herramientas, que favorecen el proceso porque le dan una organización o secuencia lógica; pero son los actores del territorio que en último instancia implementarán las propuestas y exigen su cumplimiento.

Al respecto, los actores consideran fundamental la construcción colectiva y realizan los siguientes aportes que fortalecen la metodología:

- La construcción colectiva debe considerar todos los actores del territorio involucrados en la economía pública, privada y en la economía social y solidaria, porque sus intereses son diferentes. El



análisis debe asegurar su inclusión y establecer balances y equilibrios.

- La construcción colectiva requiere un plan de acción que considere los tiempos de la población, su diversidad en términos de género, edad, etnia, entre otros.
- La metodología basada en la construcción colectiva implica reconocer las dinámicas urbanas y rurales. Sus actores son diferentes, sus actividades y sus expectativas de futuro también son diferentes. Esta riqueza que da la diversidad es fundamental para la construcción colectiva y un empoderamiento real en la gestión.
- La participación también tiene sus límites y éstos deben ser considerados en el proceso metodológico.

La fase de gestión: su relevancia

La fase de gestión es fundamental porque genera lineamientos para la aplicación de las propuestas y define mecanismos de articulación con el resto de subsistemas del Territorio, niveles de gobierno y actores territoriales e institucionales, que para el caso de Cuenca, deberán corresponderse con la propuesta del modelo de gestión del Plan de Ordenamiento Territorial Cantonal a desarrollarse en el 2014. Los actores expresan que esta fase es importante en el análisis, y las actividades sugeridas fortalecen la visión socioterritorial de la propuesta. Al respecto realizan algunas recomendaciones:

- Definir mecanismos para la producción permanente de información, sobre todo aquella que se utilizará para el monitoreo y evaluación.
- Un análisis de la cultura como un elemento de gestión de la propuesta.
- Un análisis de la capacidad institucional que favorezca la gestión económica productiva.
- Un análisis de las fuentes de financiamiento para la implementación de las propuestas.

***En conclusión,** las fases, macroactividades y productos metodológicos propuestos para abordar el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas en el ordenamiento territorial es pertinente y relevante según el aporte brindado por actores institucionales de experiencia en la planificación y gestión territorial de Cuenca. Es una metodología estratégica y sistemática, flexible, capaz de adaptarse a las dinámicas territoriales y poblacionales; su estructura se basa en macroactividades que están articuladas unas a otras, y cuya realización, genera insumos en cada fase. Cada insumo, constituye un producto fundamental del análisis que retroalimentará el proceso de ordenamiento territorial.*

La metodología propuesta, no es alternativa, es complementaria, introduce “plus” importantes en el análisis como: el reconocimiento y análisis de la interacción entre economía, población y territorio y sus otras dimensiones; introduce un análisis de cadena y de competitividad sistémica, cuyos resultados permitirán la construcción de una zonificación económica-productiva basada en una construcción colectiva que tiene en cuenta la dinámica poblacional, la dinámica productiva, entre otros aspectos. Los actores realizan un conjunto de recomendaciones que fortalezcan las fases de prospección, planeación y gestión, sus resultados deberán ser incorporados al análisis del Sistema Territorial y al modelo de gestión existente en Cuenca.

Además la caja de herramientas alternativa que se adjunta a la metodología, es una propuesta que debería ser asumida en función de las dinámicas territoriales y participativas. Los actores consideran que algunas de ellas son innovadoras pero requieren un elemento logístico importante, entre éstas están por ejemplo: el panel de expertos, el autoreconocimiento con mapas parlantes, etc. Su aplicación dependerá del tiempo y los recursos existentes, pero también de la voluntad política de asumir la participación ciudadana como un componente fundamental del modelo de gestión.



CONCLUSIONES FINALES

La Constitución del Ecuador del 2008, marcó la ruta para trascender desde un modelo de desarrollo basado en el libre juego de la oferta y la demanda, que mercantilizó las relaciones Estado-Sociedad-Naturaleza, a uno nuevo que supera la visión reduccionista del desarrollo como crecimiento económico, con un enfoque que privilegia el ser humano como centro del desarrollo y reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos, y que en términos constitucionales se denomina “Buen Vivir”.

Su consecución demanda procesos de planificación participativa basados en un enfoque territorial. Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial son instrumentos que organizan por un lado, el ejercicio de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados; y, por otro, ordenan el territorio con el objetivo de definir la localización de las acciones públicas pero también de las inversiones privadas en función de las cualidades y demandas territoriales y las dinámicas demográficas y poblacionales.

El entendimiento de que el ordenamiento territorial es un conjunto de medidas y acciones públicas mediante las cuales la sociedad adapta la organización del territorio a las necesidades de los procesos económicos y sociales que operan sobre éste. Por su propia naturaleza el ordenamiento territorial es una política integral que reconoce las dinámicas e interacciones entre los subsistemas del sistema territorial: medio físico, población y actividades, asentamientos humanos e infraestructuras; y marco legal e institucional.

La planificación es garantía del ordenamiento territorial, de carácter obligatorio para todos los gobiernos autónomos descentralizados cuyo propósito es la realización del Buen Vivir que implica entre otros retos, la construcción de un Sistema Económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible que garantice una mejor calidad de vida de las



poblaciones, reconociéndolas como el fin último de la planificación territorial, como sujeto activo del territorio y un actor social del mismo.

El ordenamiento territorial es un tema no acabado para su abordaje, antes por el contrario, cada día abre un marco más amplio para su análisis y su direccionamiento, frente a las nuevas dinámicas socioterritoriales.

La investigación permitió el diseño de una “**Metodología para abordar el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas en el Ordenamiento Territorial**”, bajo la premisa de que el ordenamiento territorial es entonces, un proceso en permanente construcción, llegando a las siguientes conclusiones:

1. La metodología para abordar el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas en el ordenamiento territorial, se construyó a partir de un marco contextual que en primer lugar, observó los nuevos lineamientos del desarrollo expuestos en la Constitución del Ecuador (Buen Vivir y Sistema Económico Social y Solidario); en segundo lugar, reconoció las principales tendencias poblacionales y económicas del Ecuador, entre ellas, el acelerado proceso de urbanización; el extractivismo depredador de recursos; la producción primaria sin valor agregado; y, finalmente, se hizo referencia a uno de los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 que plantea la transformación de la matriz productiva; todos estos elementos de contexto contribuyeron en la construcción del marco teórico y metodológico.
2. La metodología para abordar el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas en el ordenamiento territorial, se diseñó, partiendo de conceptos básicos del desarrollo y ordenamiento territorial, entre ellos: el territorio que más allá del elemento físico y geográfico se lo concibió como una construcción social y humana; un actor del desarrollo y una expresión económica y sociopolítica del espacio geográfico; el desarrollo económico territorial entendido como un proceso colectivo, estratégico y sistémico; el sistema



territorial y sus componentes entendido como un todo, que se construye y recrea permanente por su población.

Se identificó además, elementos teóricos desde el pensamiento económico clásico y neoclásico y aquellos relacionados con la economía espacial, la geografía económica y la ecológica; entre otros; fundamentos que dieron lugar a la construcción conceptual del Sistema Población y Actividades Económicas, definido a partir de la interacción entre economía, población y territorio, entendida ésta como una unidad básica de análisis, que permitió trascender el enfoque sectorial y reconocer al Sistema como un conjunto de elementos interconectados e interrelacionados, cada uno de ellos incidiendo en la dinámica del otro, generando permanentemente tensiones positivas o negativas en la relación, flujos e intercambios.

3. La metodología para abordar el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas en el ordenamiento territorial, se basó en la lectura del Sistema, es decir en el conocimiento de su estructura y de su dinámica y en la identificación de sus principales componentes e interconexiones o flujos, que se expresan en la interrelación entre población, economía y territorio dando lugar a tensiones o presiones que suelen convertirse en problemas que desbordan la capacidad de respuesta normal del Sistema y exigen la intervención del Estado, como la movilización de los recursos del conjunto de la sociedad.
4. La metodología para abordar el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas en el ordenamiento territorial, se basó en los elementos que arrojó el marco contextual y teórico. Desde esta perspectiva, el enfoque estratégico y sistémico se consideró un elemento orientador que junto con el enfoque de cadena permitieron definir una metodología capaz de abordarlo desde su complejidad, mediante un conjunto de fases y macroactividades orientadas a



construir un análisis integral, cuyos resultados aporten al proceso del ordenamiento territorial.

5. La metodología para abordar el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas en el ordenamiento territorial se sometió a un proceso de validación a través de entrevistas a actores del Cantón Cuenca, territorio que cuenta con un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y un modelo de gestión desde el año 2011 y 2013, respectivamente.

Los resultados del proceso de validación evidenciaron en primer lugar, la pertinencia y relevancia de una metodología que profundice el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas, cuyo abordaje suele ser limitado en los procesos de planificación; en segundo lugar, la importancia de un enfoque estratégico y sistémico como un elemento orientador del proceso; y un enfoque de cadena como un elemento que sin caer en reduccionismos económicos, complemente el análisis y favorezca la estrategia de corto plazo y el involucramiento oportuno de los actores; en tercer lugar, la coherencia lógica de la estructura metodológica basada en fases, macroactividades, herramientas y productos, concebida no lineal, porque cada proceso alimenta y retroalimenta al otro, lo que le hace flexible y adaptable a los territorios y sus especificidades; finalmente, la necesidad de incluir enfoques transversales como el participativo, género e intercultural, que contribuirá en un análisis más humano de la realidad socio-económica en los territorios.

La aplicabilidad de la metodología para abordar el “Sistema Población y Actividades Económicas” en los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

El desarrollo y la planificación territorial exigen que los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador desarrollen competencias que permitan identificar potencialidades y problemáticas en las que confluyen



factores socioeconómicos, ambientales y poblacionales, los cuales involucran las condiciones presentes y las tendencias que resultan de múltiples análisis, balances, interacciones y tensiones entre la población, economía y territorio y las otras dimensiones del sistema territorial (ambientales, político-institucionales, culturales) para encontrar alternativas viables y sostenibles para la vida.

Con este propósito, se procuró a través de la investigación, diseñar una metodología innovadora para analizar el Sistema Población y Actividades Económicas, que aporte en el ordenamiento territorial, a partir de un enfoque sistémico, estratégico y de cadena.

Sin embargo, para su aplicación sería necesario tener presente los siguientes aspectos, que constituyen un reto, sobre todo para los Gobiernos Locales:

- La correspondencia de las propuestas surgidas del ejercicio planificador con el programa de gobierno.
- La visión estratégica, construida a partir del conocimiento de la realidad compleja.
- Los diagnósticos con procesos participativos.
- La armonización entre las prioridades de otros niveles de gobierno.
- La coordinación y corresponsabilidad entre los niveles de gobierno.
- El desarrollo de capacidades de los funcionarios y funcionarias a nivel territorial para fortalecer la gestión pública.
- El perfeccionamiento de herramientas durables que trasciendan las evaluaciones locales.
- La viabilidad temporal, financiera e institucional.
- El desarrollo de sistemas de información local.

La metodología tiende a profundizar y fortalecer el enfoque de la planificación provincial y municipal, precisamente, porque son los Gobiernos Provinciales y Municipales quienes tienen competencias exclusivas y concurrentes en torno al desarrollo económico de sus



territorios. Son estos Gobiernos quienes deben velar por el bienestar de su población, que debe dejar de ser un dato, para constituirse en un sujeto de derechos, no solamente desde el punto de vista de las necesidades que se deben suplir, sino por el rol que los gobiernos territoriales deben desempeñar como titulares de obligaciones para atender esos derechos que la población requiere.

Finalmente, la aplicación metodológica propuesta demanda:

1. Reconocer que el Sistema Población y Actividades Económicas del Sistema Territorial, es una unidad compleja, con sus propias interconexiones, intercambios y flujos.
2. Reconocer que el enfoque estratégico-sistémico y de cadena es un elemento articulador del proceso de planificación territorial, que contribuye a profundizar el análisis de la interacción entre la población, la economía y el territorio y permite avanzar hacia la identificación de sectores o productos con potencial de mercado o seguridad alimentaria, es decir, permite reconocer la economía local y su posicionamiento en un mundo cada vez más competitivo.
3. Reconocer que la metodología propuesta es flexible a las condiciones de los territorios diversos.
4. Reconocer la necesidad de fortalecer las capacidades de los entes provinciales, municipales y parroquiales.
5. Desarrollar experiencias piloto que enriquezcan la planificación y el desarrollo de los territorios.
6. Avanzar en desarrollos conceptuales y metodológicos para fortalecer la planificación territorial y favorecer la aplicación de aquello que se propone.

Bibliografía

1. Acosta, A. (2012). *Breve Historia Económica del Ecuador* (Tercer Edición ed.). Quito, Pichincha, Ecuador: Corporación Editora Nacional.
2. Acosta, A., Galeano, E., Pacari, N., Gudynas, E., Mejo, M., Elizalde, A., Shiva, V. (2009). *Derechos de la Naturaleza. El futuro es ahora*. (A. Yala, Ed.) Quito, Ecuador.
3. Alburquerque, F., Dini, M., & Pérez, R. (2008). *Guía de aprendizaje FOMIN sobre proyectos de integración productiva y desarrollo económico territorial*. Chile: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria de Sevilla. Instituto de Economía, Geografía y Demografía.
4. Amaya, P. J., & Cabrera, O. O. (2013). www.rimisp.org/jovenesmapuche.
5. Andrade, D. (Febrero de 2005). *Mercados Alternativos locales. Un tratamiento Conceptual*. Recuperado de:
http://www.asocam.org/portal/sites/default/files/publicaciones/archivos/ACT_244.pdf
6. Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*.
7. Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Código Orgánico de la producción, comercio e inversiones*. Quito.
8. Asamblea Nacional del Ecuador. (2011). *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sistema Financiero Popular y Solidario*. Quito: Lexis.
9. Banco Central del Ecuador. (2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012). *Estadísticas Económicas*. Ecuador.
10. Caba, D., Merlot, L., & Anívarro, R. (2001). <http://weadapt.org/>. Obtenido de <http://weadapt.org/knowledge-base/ecoadapt/la-formulacion-de-la-zonificacion-agroecologica-y-socioeconomica>
11. Camargo Mora, M. G. (2007). *Nuevo Enfoque para la construcción del territorio*. Obtenido de www.gabrielaterritorio.blogspot.com
12. Cara Bustos, R. (2002). *Los Sistemas Territoriales. Etapa De Estructuración Y Desestructuración En Argentina*. *Anales De Geografía De La Universidad Complutense España*.
13. Carrillo Medina, G., & Cifuentes Alvarez, W. (2009). *Promoción del Desarrollo Económico Territorial. Concretando el derecho a la participación ciudadana* (Primera edición ed.). Quito, Ecuador.
14. Castrillon, e. G. (2001). *Aportes De La Economía Ambiental al Ordenamiento Territorial. Renta De La Conservación Del Agua. Estudio De Caso: Paramo De Bémira*. Recuperado El 19 De Agosto De 2013, De [Http://Wwww.Bdigital.Unal.Edu.Co/1381/](http://www.Bdigital.Unal.Edu.Co/1381/)
15. Chang, M. Y. (2005). http://meme.phpwebhosting.com/~migracion/rimd/coleccion_america_latina/sustentabilidad/Sustentabilidad9.pdf. Recuperado el 19 de 08 de 2013
16. Cifuentes Alvarez, W., Jesús Pérez, M., & Gil Casares Mesonero, M. (2011). *Metodología de análisis de cadenas productivas bajo el enfoque de cadena de valor*. Bolivia: CODESPA.
17. Cifuentes Alvarez, W., Pérez, M., & Gil Casares, M. (2011). *Metodología de análisis de cadenas productivas bajo el enfoque de cadenas de valor*. Bolivia: CODESPA.
18. Comisión Mundial Medio Ambiente y Desarrollo, CMMAD. (1987). *Nuestro Futuro Común*. Madrid: Alianza.
19. Comité Ecuatoriano De Desarrollo Económico Y Territorial-CEDET. (2011). *Qué es el Desarrollo Económico Territorial. Ventajas y oportunidades de contar con una Agencia de Desarrollo Económico Territorial*. (K. M. Herrera, Ed.) Quito: Manthra Editores.
20. Coraggio, J. (2009). *Los caminos de la economía social y solidaria*. Íconos.
21. Coraggio, J. L. (1998). *El trabajo desde la perspectiva de la Economía Popular*. En E. P. local. Universidad Nacional Sarmiento.
22. Cortez Yacila, H. M. (2011). *Descentralización Productiva y Ordenamiento Territorial. Un enfoque desde las estructuras territoriales*. Alemania: Editorial Académica Española-LAP Lambert Academic Publishing GmbH & Co. KG.
23. Cubides, J. S. (2006). *Conferencia Estatutaria Para Posesionarse Como Miembro De Número De La Sociedad Geográfica De Colombia. Enfoques Sobre Algunas Teorías Refentes Al Desarrollo Regional*, (Pág. 20). Bogota.



24. Cuenca, G. C., & Universidad, d. A. (2011). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cuenca, PDOT. Cuenca.
25. De Mattos, C. (2002). Transformación de las ciudades latinoamericanas. Impactos de la globalización. Chile: Universidad Católica de Chile.
26. Del Pozo, S. (2011). Pauta para elaborar un documento de identificación de las principales vocaciones productivas regionales. Recuperado de:
<http://www.slideshare.net/santiagodelpozo/vocaciones-productivas-regionales>
27. Durán Barrantes, N., & Torres Hernández, M. (2011). Cuadernos digitales: publicación electrónica en Historia y Estudios Sociales. Obtenido de historia.fcs.ucr.ac.cr/cuadernos/c-12-his.htm
28. El Comercio. (08 de 05 de 2013). www.elcomercio.com.ec. Recuperado de http://www.elcomercio.com.ec/negocios/Economia-Economia_Ecuador-Banco_Central_del_Ecuador-crecimiento-4_0_915508582.html
29. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Ecuador, Fondo de Población de las Naciones Unidas del Ecuador. (2008). ECUADOR: La migración internacional en cifras.
30. Fernández Campos, J. (2011). Los factores de localización industrial como arquetipo del análisis. En J. Fernández Campos, Estudio de la demanda agregada del transporte aéreo en función de la situación de los aeropuertos españoles. Madrid, España.
31. Ferrín Schettini, R. (2004). Economía y medio ambiente. Obtenido de <http://www.slideshare.net/gerachonpe/leyes-de-la-termodinmica-autora-rosa-fern>
32. Folch, R. (2003). El territorio como sistema. Conceptos y herramientas de ordenación. Barcelona, España.
33. Fontana, M. (2003). Formación y orientación laboral. Obtenido de http://books.google.com.mx/books?id=RCRm_8WBVgEC&printsec=frontcover&hl=es&source=gb_s_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
34. GAD de Cuenca, I. A. (2013). Producto 3: Modelo de gestión participativa del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca. Cuenca.
35. GAD de Cuenca, Intercooperation América Latina. (2013). Producto 2: Análisis de la situación actual del PDOT del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca. Cuenca.
36. García, J. C., & Cortez, P. (2012). Análisis de la participación laboral de la mujer en el mercado ecuatoriano. Obtenido de <http://www.analitika.ec/pdf/vol4/participacionLaboral.pdf>
37. García, M., & Mendieta, M. (2013). Estudio Territorial de la Parroquia Jima. CRISFE. Quito.
38. Gobierno Autónomo Descentralizado Del Cantón Cuenca. (2011). <file:///E:/Archivos/aprobacion.pdf>. Obtenido de <file:///E:/Archivos/aprobacion.pdf>
39. Gómez Orea, D. (2008). Ordenación Territorial (2da. edición revisada y ampliada ed.). Madrid-Barcelona, España: Ediciones Mundi-Prensa.
40. González Salazar, C. B., Rubio Villa, D., Naranjo Henao, J. L., & González Baena, M. (2006). Modelo Metodológico Alternativo de Ordenamiento Territorial de los Litorales Colombianos (Primera Edición ed.). Caldas, Colombia: Universidad de Caldas.
41. Granda Carvajal, C. (2006). Relaciones Medio Ambiente-Economía. La necesidad de una nueva mirada. Obtenido de <http://www.eumed.net/ce/>
42. Grenier, L. (1999). Conocimiento indígena. Guía para el investigador. Costa Rica: Tecnológica de Costa Rica.
43. Gudynas, E. (2010). Desarrollo sostenible: una guía básica de conceptos y tendencias hacia otra economía. Otra Economía: Revista latinoamericana de economía social y solidaria, Volumen IV(No. 6).
44. Hermansen, T. (1974). Recuperado el 2013, de <http://www.eure.cl/numero/polos-y-centros-de-desarrollo-en-el-desarrollo-nacional-y-regional-elementos-de-un-marco-teorico-para-un-enfoque-sintetico/>
45. Informe21.com. (13 de Febrero de 2012). www.informe21.com. Obtenido de www.informe21.com/economia/correa-cambio-el-rostro-de-la-economia-de-ecuador-a-uno-con-fuerte-acento-estatal
46. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria-INTA. (2007). Enfoque de desarrollo territorial. Documento de Trabajo No. 1. Buenos Aires, Argentina: Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorio.

47. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria-INTA. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los territorios. (2007). Enfoque de desarrollo territorial: documento de trabajo No. 1. Obtenido de inta.gov.ar/documentos/enfoque-de-desarrollo-territorial/.../enfoque.pdf
48. Iturribarria, H. (Septiembre de 2007). Economías de aglomeración y externalidades del capital humano en las áreas metropolitanas de México. Barcelona, España: Universidad Autónoma de Barcelona.
49. Jiménez, G. (1996). Territorio Y Cultura. Mexico.
50. Laville, J., & Gaiger, L. (2009). Economía Solidaria. Diccionario Internacional de Otra Economía.
51. Lederman, D., Messina, J., Pienknagura, S., & Rigolini, J. (2013). El emprendimiento en América Latina. Muchas empresas y poca innovación. Resumen. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial.
52. López, J., Maldonado, P., & Avila, V. (11 de 12 de 2011). <http://www.eumed.net/>. Obtenido de <http://www.eumed.net/rev/tecsistecat/n11/ccf.html>
53. Luna Osorio, L. (30 de 11 de 2013). <http://solocquenadacbyllunao.blogspot.com/>. Obtenido de <http://solocquenadacbyllunao.blogspot.com/2013/11/las-exportaciones-del-ecuador-2013-por.html>
54. Marrero, E., Aguila, & Otros. (2012). Referentes teóricos del ordenamiento territorial y su impacto en el desarrollo local endógeno. Universidad de Cienfuegos "Carlos Rafael Rodríguez".
55. Massiris Cabeza, A. (2012). Gestión Territorial y Desarrollo. Hacia una política de desarrollo territorial sostenible en América Latina. (Y. R. A., Ed.) Tunja--Boyacá, Colombia.
56. Mauborgne, W. C. (Enero a Febrero de 1999). www.hbr.org. Recuperado el 2013, de [unifr.ch/management/assets/files/courses/hs11_svc/Kim%20%20Mauborgne%201999.pdf](http://www.hbr.org/management/assets/files/courses/hs11_svc/Kim%20%20Mauborgne%201999.pdf)
57. Méndez Vergara, E. (2007). Geografía actual. Obtenido de <http://gabrielaterritorio.blogspot.com/2007/04/i-espacio-geografico-y-territorio.html>
58. Méndez, R. (2000). Recuperado el 2013, de <http://es.scribd.com/doc/137674942/Mendez-Ricardo-Geografia-Economica>
59. MIES, Ministerio de Inclusión Económica y Social. (2011-2013). Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria. Quito.
60. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2004). Guía Metodológica 1: Elementos básicos poblacionales para la planeación. Bogotá, COLOMBIA.
61. Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, d. E. (2012). Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador-SIISE. Ecuador.
62. Ministerio de Coordinación de la Política y Gobiernos Autónomos Descentralizados. (2011). Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Primera Edición ed.). Quito, Ecuador.
63. Mitnik, F. (. (2011). Políticas y programas de desarrollo de cadenas productivas, clústers y redes empresariales. Heterogeneidad de demandas. Diversidad de Respuestas. Córdoba: Editorial Copiar, en 2012.
64. Moreno Redón, S. (Septiembre de 2011). Análisis teórico y aproximación práctica a las relaciones entre ciudad y comercio. El Caso de la Producción, venta y consumo de libros en Barcelona. Barcelona, España: Universidad de Barcelona.
65. Moreno Redón, S. (2011). Análisis teórico y aproximación práctica a las relaciones entre ciudad y comercio: El caso de la producción, venta y consumo de libros en Barcelona. Barcelona, España: Universidad de Barcelona.
66. Naciones Unidas, CEPAL. (Octubre de 2006). Observatorio Demográfico No. 2: Población Económicamente Activa. Recuperado el 2013, de <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/29499/P29499.xml&xsl=/celade/tpl/p9f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom.xsl>
67. NACIONES UNIDAS-CEPAL. (2012). Poblacion, Territorio Y Desarrollo Sostenible. Santiago De Chile, Chile: Naciones Unidas.
68. Naciones Unidas-CEPAL y Comité Especial de Población y Desarrollo del Ecuador 2013. (2012). Población, Territorio y Desarrollo Sostenible. Santiago de Chile, CHILE: Naciones Unidas.
69. Organización Internacional del Trabajo, OIT. (2013). Empleo Juvenil. Obtenido de <http://www.ilo.org/global/topics/youth-employment/lang-es/index.htm>



70. Palacio-Prieto, J. L., Sánchez Salazar, M., Casado Izquierdo, J., Propin Frejomil, E., Delgado Campos, J., Velázquez Montes, A., . . . Niedo Manzano, T. (2004). *Indicadores para la caracterización y ordenamiento del territorio*. México.
71. Paredes, J. P. (2013). <http://polis.revues.org>. Obtenido de <http://www.revues.org>: URL: <http://polis.revues.org/1438>
72. Pauta Calle, F. (2013). *Ordenación Territorial y Urbanística: Un camino para su aplicación en el Ecuador*. Cuenca, Ecuador: Asamblea Nacional del Ecuador; Universidad de Cuenca.
73. Polése, M. (1998). *Economía Urbana y regional. Introducción a la relación entre territorio y desarrollo*. Costa Rica: Libro Universitario Regional (EULAC/GTZ).
74. Porter, M. (1996). *What is Strategy?* Harvard Bussines.
75. Prado Robles, G. A. (Septiembre de 1998). *El pensamiento económico de Douglas C. North*. Obtenido de http://www.eumed.net/cursecon/textos/Prado_North.pdf
76. Price, J., & Magnano, C. (2008). *Caja de herramientas para el desarrollo económico local 2: Normativa municipal para el desarrollo económica local. Indicadores municipales para el desarrollo económico local*. Buenos Aires, Argentina: Oficina de la OIT, Programa AREA.
77. R., M. I. (2004). Recuperado el 2013, de <https://www.u-cursos.cl/fau/2008/1/AO503/1/material.../448120>
78. Ramírez Treviño, A., & Sánchez Núñez, J. M. (10 de Julio de 2009). *Revista Unam.mx-Revista Digital Universitaria-Universidad Nacional Autónoma de México*. Obtenido de <http://www.revista.unam.mx/vol.10/num7/art42/int42-1.htm>
79. Real Academia Española. (2013). *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*.
80. RODRÍGUEZ, N. M. (s.f.). *¿Cómo Transitan Del Pasado Reciente Al Futuro La Población Y Las Grandes Ciudades De América Latina?* La Habana, Cuba.
81. Rubiano, N., Gonzáles, A., Toledo, A., Zamudio, L., Cano, C., Córdoba, C., & Parra, E. (2003). *Población y Ordenamiento Territorial (Primera edición, julio 2003. Reimpresión, enero de 2008 ed.)*. (A. T. EDITORIAL), Ed.) Bogotá, COLOMBIA: Universidad Externado de Colombia.
82. Rubiano, N., Gonzáles, A., Toledo, A., Zamudio, L., Cano, C., Córdoba, C., & Parra, E. (2003). *Población y Ordenamiento Territorial (Primera edición, julio 2003. Reimpresión, enero de 2008 ed.)*. (A. T. Editorial), Ed.) Bogota, Colombia: Universidad Externado De Colombia.
83. Sanabria, T. H. (2002). *Técnicas de zonificación y localización de infraestructuras*. Tunja, Boyacá, Colombia: Ediciones Uniboyacá.
84. Santacruz Medina, M. (2009). *El espacio del desarrollo (Primera edición, marzo de 2009 ed.)*. Universidad Autónoma de Occidente.
85. Santana Juárez, M. V. (2004). Recuperado el 2013, de <http://www.wgsr.uw.edu.pl/pub/uploads/actas04/09-santana.pdf>
86. Santoja, J. (2007). *HACIA UNA GEOGRAFÍA ÚTIL: El papel de la Geografía en el siglo XXI en Espanha*. Recuperado el 29 de 08 de 2013, de http://www2.fct.unesp.br/nera/revistas/14/6_santoja.pdf
87. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2012). <http://www.planificacion.gob.ec>. Recuperado el 2013, de http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/01/matriz_productiva_WEBtodo.pdf
88. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Senplades. (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir, 2013-2017*.
89. SENPLADES. (2012). *Transformación de la matriz productiva. Revolución productiva a través del conocimiento y el talento humano (Primera Edición ed.)*. Quito.
90. SENPLADES. (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Resumen*. Quito.
91. Singer, P. (2004). *Economía Solidaria. La otra economía*.
92. SNV-PYDLOS. (2008). *Caracterización de emprendimientos productivos e iniciativas de desarrollo en parroquias rurales del Cantón Cuenca*. Universidad de Cuenca, PYDLOS.
93. Tortosa, J. M. (2011). *Maldesarrollo y mal vivir. Pobreza y Violencia a escala mundial*. Quito, Ecuador: Abya-Yala.
94. UNFPA, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia. (2004). *GUÍA METODOLÓGICA 1: Elementos Poblacionales Básicos Para La Planeación*. Bogota, Colombia.
95. UNFPA, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial de Colombia. (2004). *Guía Metodológica 2: Elementos Poblacionales Para El Ordenamiento Territorial*. Bogotá, Colombia.



96. UNFPA-Ministerio de Ambiente, V. y. (2004). *Guía metodológica No. 3: Metodología para el análisis de tensiones, interacciones y balances en dinámicas y desarrollos poblacionales, ambientales, sociales y económicos*. Bogotá, Colombia.
97. Van Der Heyden, D., & Camacho, P. (2006). *Guía metodológica para el análisis de cadenas productivas (Segunda Edición ed.)*. Quito, Ecuador.
98. Viladecans Marsal, E. (1999). *El papel de las economías de aglomeración en la localización de las actividades industriales. Un análisis del caso español*. 156. Barcelona, España.
99. Ydrogo, J. L., Ydrogo, J. M., & Campos, T. (2011). <http://www.slideshare.net/>. Obtenido de <http://www.slideshare.net/20251990/tecnicas-de-proyeccion>.

Anexos

Anexo Metodológico No. 1

Variables propuestas para la Caracterización de la dinámica demográfica y poblacional

- *Volumen de la población*

El volumen o tamaño de la población se refiere al total de individuos que reside o desarrolla sus actividades económicas o sociales sobre un territorio dado, en un momento específico. La densidad poblacional expresa la relación del número de habitantes urbanos y rurales de un territorio determinado con respecto a su superficie, facilitando evaluar el grado de ocupación del territorio, cualquiera que sea su escala, por tanto, es un indicador de la presión demográfica sobre el suelo; su lectura es útil para identificar áreas susceptibles de captar el excedente de población de las zonas más densamente pobladas y disminuir en ellas las presiones sobre los recursos.

- *Crecimiento y Proyección de la población*

El crecimiento de la población se refiere a la velocidad o ritmo con que una población aumenta o disminuye su volumen. Observar las tendencias de crecimiento facilitará la construcción de escenarios posibles y deseables de crecimiento en el futuro y orienta, en consecuencia las inversiones sociales y económicas. Las tres principales causas para el crecimiento demográfico



son: la movilidad de la población (ó migración); la mortalidad⁸⁹ y la fecundidad⁹⁰.

Por otro lado, los censos miden la población de los territorios, aproximadamente cada diez años. La población en los períodos intercensales debe ser estimada, tomando como insumos la población medida por los censos y la tasa de fecundidad del período. Esta información es imprescindible para planificar la oferta de los servicios básicos, servirá también para sustentar los estudios socioeconómicos que requieren los sectores público y privado.

Las proyecciones de población son el resultado de un conjunto de estimaciones demográficas, para establecer las tendencias de las variables determinadas de la dinámica poblacional, y con ella, la derivación de los volúmenes de población y de sus principales características hacia el futuro. Sin embargo, son diversos los métodos que se utilizan para su cálculo⁹¹.

89 La mortalidad o el número de decesos en los que se reduce anualmente un determinado volumen de población, como resultado de los patrones de mortalidad, es otro de los factores determinantes del crecimiento y el volumen de población. Las tasas de mortalidad permiten establecer tendencias en el tiempo y prever lo que será el comportamiento futuro de una población específica (Rubiano, y otros, 2003). Pág. 48.

90 La fecundidad, es una variable que responde sólo en el largo plazo, por cuanto depende del comportamiento sexual y reproductivo de las personas y este a su vez está fuertemente determinados por los patrones culturales. La natalidad o número de nacimientos, que adiciona anualmente un determinado volumen de población como resultado de los patrones de fecundidad. El volumen de nacimientos, a su vez, depende de la estructura de población vigente (Rubiano, y otros. *Ibíd.*). Pág. 45.

91 En el Ecuador se tiene: “1. Serie de 1950 - 2010. El SIISE incluye las proyecciones de población del INEC, realizadas a partir del Censo de 1990. Esta serie presenta estimaciones para el país desde 1950 a 2010, pero solamente tiene datos para las provincias desde 1990. El SIISE estima la población de las provincias para el período 1974 a 1989 a partir de la proyección para el país y las proporciones de población en cada provincia de acuerdo a las series anteriores.
2. Año 2000. Para este año, el SIISE incluye estimaciones para todas las provincias, cantones y parroquias según la DPA de 1999. Las estimaciones de población para las parroquias las realiza el SIISE tomando como base las proyecciones de población cantonales realizadas por el INEC y la distribución de la población por parroquias según el Censo de población y vivienda 1990. La estimación consistía en mantener la distribución relativa de la población de las parroquias que conforman cada uno de los cantones en la proyección de población cantonal” (Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, 2012).

- *Distribución espacial de la población*

La distribución geográfica de la población y su movilidad sobre el territorio son de carácter eminentemente social, no ligadas a procesos biológicos de la población, que tienen tanta importancia como aquellos en la determinación del volumen y estructura de las poblaciones asentadas en áreas específicas.

La urbanización significa no sólo la concentración de la población en zonas urbanas sino la difusión e implantación de nuevas relaciones económicas, instituciones sociales y políticas y patrones culturales característicos de la vida urbana. Se trata de un proceso de dimensiones múltiples cuyo indicador principal es la “ciudad”, concebida como el asentamiento denso, diverso y relativamente grande de población.

**“En el Ecuador este proceso está acompañado de grandes desigualdades entre las condiciones de vida a las que tiene acceso la población en las ciudades y en el campo”
(Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, 2012).**

Según el Sistema Integral de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE), se define como “áreas urbanas” a los asentamientos o núcleos urbanos que son capitales provinciales y cabeceras cantonales o municipios según la división política administrativa vigente en el País, sin tomar en cuenta su tamaños. Las “áreas rurales” incluyen las cabeceras parroquiales, otros centros poblados, las periferias de los núcleos urbanos y la población dispersa.

- *Movilidad o Migración de la población*

La migración de la población muestra la estrecha relación entre ésta y el territorio. La migración (actualmente definida como “movilidad humana”) es un componente de la dinámica demográfica, pero está determinada principalmente por factores sociales más que por procesos biológicos (nacimientos y muertes). En territorios menores, la movilidad tiene “mayor importancia que la fecundidad y mortalidad en la determinación del volumen y estructura de las poblaciones”. Su importancia relativa se



acentúa a medida que disminuye el crecimiento natural por el avance en la transición demográfica (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2004)⁹².

La variable migración se incorpora a la contabilidad demográfica mediante el establecimiento de saldos migratorios o balance entre entradas y salidas de población a un territorio en un tiempo definido. La migración es capaz de generar transformaciones importantes y rápidas en el territorio, ya que esta variable no depende de los ritmos biológicos.

La variable migración es aquella por medio de la cual se transfiere más directamente el impacto de la organización social, política y económica de una población a las tendencias de crecimiento y a las estructuras de una población específica. Incide sobre los flujos de población y la densidad demográfica, constituye una referencia o estrategia individual o familiar ante la oferta o estímulo que proviene del entorno.

La inmigración o emigración corresponden, respectivamente, al número de personas que en un período de tiempo llegan para instalar su residencia permanente en un territorio o salen de él hacia otros territorios. El volumen de inmigrantes incrementa la población existente, mientras que el de emigrantes contribuye a disminuirla.

92 La transición demográfica ha sido descrita como un proceso de larga duración, que transcurre entre dos situaciones o regímenes extremos: uno, inicial, de bajo crecimiento demográfico con altas tasas de mortalidad y fecundidad, y otro, final, de bajo crecimiento pero con niveles también bajos en las respectivas tasas. Entre ambas situaciones de equilibrio se pueden identificar dos momentos principales. El primero, en el que la tasa de crecimiento de la población aumenta como consecuencia del descenso de la mortalidad, y el segundo, en el que dicho crecimiento disminuye, debido al descenso posterior de la fecundidad. En qué magnitud y a qué velocidad cambia la tasa de crecimiento, dependerá de la velocidad y del momento en que comienzan a descender la mortalidad y la fecundidad (Chesnais, 1986). En el marco de este esquema, América Latina se encuentra, "transitando la fase de disminución de la fecundidad, que se ha producido en forma rápida, después de haber experimentado cambios importantes en la mortalidad desde antes de la segunda mitad del siglo, aunque todavía con un amplio margen de posible reducción, con el resultado de una tasa de crecimiento en descenso" (http://www.eclac.cl/Celade/SitDem/DE_SitDemTransDemDoc00e.html).

- *Estructura por edad y sexo*

Hace referencia a su distribución por edad, sexo y otras características relevantes, como estado conyugal, condición migratoria o condición laboral. La más común es la distribución por edad y sexo, cuya representación gráfica se denomina “pirámide poblacional”. La estructura poblacional es la expresión más inmediata de los cambios de mortalidad y fecundidad. La lectura de la pirámide permite tener una idea o reconstruir la historia reciente de esa población que en un momento particular, se expresa como equilibrios o desequilibrios entre los sexos y entre las distintas generaciones, así como identificar el momento por el que atraviesa la población en el proceso de transición demográfica, y presumir sobre sus tendencias futuras.

- *Oferta Laboral: El dinamismo de la fuerza de trabajo potencial*

La oferta laboral está constituida por la oferta de mano de obra que es reclamada por las empresas en función de sus necesidades productivas. Dicho de otro modo la oferta laboral está constituida por el conjunto de trabajadores que ofrecen su fuerza de trabajo a cambio de un salario (Fontana, 2003). La oferta laboral está constituida por la población en edad de trabajar y la población económicamente activa. La primera, refleja indirectamente la oferta de trabajo porque da cuenta del número de personas que tienen edad de trabajar e incluye tanto a las personas activas cuanto a las inactivas (estudiantes, jubilados, pensionistas, personas dedicadas a quehaceres domésticos, etc.).

La segunda, se refiere a las personas económicamente activas de 10 años y más que: trabajaron al menos una hora durante el período de referencia de la medición (por lo general, la semana anterior) en tareas con o sin remuneración, incluyendo la ayuda a otros miembros del hogar en alguna actividad productiva o en un negocio o finca del hogar; si bien no trabajaron, tenían algún empleo o negocio del cual estuvieron ausentes por enfermedad, huelga, licencia, vacaciones u otras causas; y, las no



comprendidas en los dos grupos anteriores, que estaban en disponibilidad de trabajar (desempleados) (Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, 2012).

Se excluyen las personas que se dedican solo a los quehaceres domésticos o solo a estudiar, más como a los que son solo pensionistas y a los impedidos de trabajar por invalidez, jubilación, etc., a este grupo poblacional se denomina “Población Económicamente Activa” que constituye en definitiva en una oferta laboral potencial.

Los indicadores que se sugieren para el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas, representan tendencias a largo plazo; sin embargo no se puede dejar de mencionar que hay oscilaciones en la participación laboral a corto plazo, como reacción a las condiciones económicas y laborales prevalecientes (Anexo Metodológico No.1).

- *Localización de la Población Económicamente Activa*

Está determinada por un conjunto de factores. De manera directa, la dinámica demográfica de las subdivisiones de un territorio determina la magnitud de su ocupación, o sea, qué cantidad de población hay en cada una de ellas (suponiendo constantes los límites formales de las subdivisiones). También determina su tendencia en el tiempo, es decir, con qué velocidad se expande o contrae su población y define los perfiles demográficos, en particular la estructura según edad y sexo, a través del territorio, un antecedente clave para las políticas públicas, la asignación de recursos y las decisiones de los agentes económicos.

Pero la dinámica demográfica no es el determinante en última instancia del patrón de asentamiento de la población en el territorio. Este último es configurado por una constelación de fuerzas socioeconómicas, ecológicas, tecnológicas, culturales y políticas, cuya actuación no es forzosamente coordinada. Desde la perspectiva económica, a grosso modo, estas fuerzas son: Atractivos de una localidad; Habitabilidad; Historia; Política; Relación con el mundo exterior.

- *Urbanización y Dispersión*

Las ciudades constituyen un lugar privilegiado para el desarrollo local y nacional, sin embargo, la sobreconcentración urbana que lo caracteriza constituye un obstáculo por superar. A pesar de la urbanización verificada en el territorio ecuatoriano, la importancia y magnitud de la población dispersa, fundamentalmente rural, es muy alta como para no ser tomada en cuenta. Aunque convencionalmente se puede esperar que los municipios que no son urbanos sean rurales, en la práctica coexisten municipios que tienen una o más localidades urbanas y al mismo tiempo, muchas localidades y población rurales.

Variables propuestas para la Caracterización de la dinámica y estructura económica-productiva

- *Estructura del empleo*

Además de saber cuánto empleo se está generando en un territorio, es también importante analizar qué tipo de empleo se está generando en los distintos sectores de la economía. De esta manera se puede evaluar si la generación de puestos de trabajo es la más adecuada para enfrentar el problema del crecimiento económico, así como cuáles son las ramas o sectores más dinámicos.

Empleo, hace referencia al trabajo basado en relaciones de intercambio institucionalizadas, que está regulado por rigurosas normas sociales y con lleva un claro aspecto económico. A diferencia del empleo, el trabajo no sería necesariamente remunerado. Según la Organización Internacional del Trabajo, el trabajo decente, entendiéndolo por tal al “trabajo productivo” para hombres y mujeres es aquel que se da en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Supone acceso a oportunidades para realizar una actividad productiva que aporte un ingreso justo, seguridad y protección social. Que ofrezca mejores perspectiva de desarrollo personal y favorezca la integración y organización social.

En términos generales, “empleo” se refiere a las características de la fuerza de trabajo de una determinada unidad territorial, es decir a una situación general que podría englobarse bajo el concepto de “mercado de trabajo” (Price & Magnano, 2008).

- *Participación laboral de las mujeres*

La participación de las mujeres en el mercado laboral es un suceso que, sin duda, engrandece la calidad del trabajo, pues desarrolla la productividad y el crecimiento. En el ámbito familiar, se elevan el poder adquisitivo, la seguridad económica y la participación de la mujer en la toma de decisiones en el hogar. Contrariamente a los efectos positivos que conlleva la participación femenina en el mercado laboral, no se ha proporcionado suficiente atención al hecho de que la mujer continúa siendo la primordial encargada de la crianza de los hijos, de la atención y el cuidado de los miembros de la familia y de las labores domésticas. De allí, cabe construir indicadores que permitan vislumbrar las condiciones de la participación laboral de la mujer (García & Cortez, 2012)

- *Empleo Juvenil*

El mundo enfrenta una crisis del empleo cada vez más grave: los jóvenes tienen tres veces mayores probabilidades de estar desempleados que los adultos, y casi 73 millones de jóvenes en el mundo están buscando trabajo. La OIT ha advertido sobre el riesgo de una generación de trabajadores jóvenes “marcada” por una mezcla peligrosa de alto desempleo, creciente inactividad y trabajo precario en los países desarrollados, y de un aumento de trabajadores pobres en el mundo en desarrollo. (Organización Internacional del Trabajo, OIT, 2013).

Las carencias y logros socioeconómicos que se producen en este grupo poblacional afectan significativamente la dinámica del desarrollo a escala nacional, de allí se sugiere incorporar en el análisis algunos indicadores básicos que aborden la demanda y la oferta de trabajo, así como la

cantidad y la calidad del empleo, contribuyendo a un mejor conocimiento y entendimiento de la población, la economía y su territorio.

- *Estructura productiva*

La estructura productiva está definida por aquellas actividades en las cuales recae la actividad productiva de un territorio (nacional, provincial, cantonal, parroquial). Las cuales están comprendidas en tres sectores: el sector primario o de extracción; el sector secundario o de transformación; y el sector terciario o de servicios.

El sector primario comprende las actividades de extracción directa de bienes de la naturaleza, sin transformaciones. Se entiende que forman parte del sector primario la minería, la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca. En el Ecuador el sector agrícola es una parte dinámica y vital de la economía, empleadora de una fuerte proporción de la fuerza laboral, que provee de ingreso para casi el 40% de la población y aporta casi con el 50% de divisas para el País.

El sector secundario se refiere a las actividades que implican transformación de alimentos y materias primas a través de los más variados procesos productivos. Normalmente se incluyen en este sector la siderurgia, las industrias mecánicas, la química, la textil, la producción de bienes de consumo, el hardware informático, etc. Es decir, se considera en el sector secundario de la economía a las industrias que transforman materias primas en bienes que satisfacen las necesidades humanas.

El sector terciario engloba las actividades que utilizan distintas clases de equipos y de trabajo humano para atender las demandas de transporte, comunicaciones y actividad financiera como la banca, los seguros, etc. Este sector está conformado por las actividades destinadas a la generación de servicios de electricidad, gas y agua; construcción y obras públicas; comercio; hoteles, bares y restaurantes; transporte, almacenamiento y comunicaciones, finanzas; bancos; inmobiliarias; alquiler de vivienda; servicios prestados a empresas y hogares.

 **Perfil sugerido para caracterizar el Sector Primario**

Se sugiere incluir en el perfil sectorial primario la siguiente información:

Perfil sectorial: Economía del sector primario

Análisis	Tipo de información a recopilar y/o construir
Ubicación e importancia en la economía nacional, provincial y local	<p>Participación en el producto interno bruto, en la distribución del ingreso, en el empleo generado, producción de alimentos y tasa de autosuficiencia. Generación de divisas; vínculos con otros sectores de la economía, a la luz de las inversiones presentes y futuras.</p> <p>Incidencia sobre las políticas nacionales, provinciales y locales sobre el territorio a ordenar; con énfasis en factores como: precios, impuestos, subsidios, política de inversión en la agricultura, políticas de importación-exportación, apoyo institucional y su efectividad, crecimiento del producto, el empleo y el ingreso.</p>
Caracterización de los sistemas de producción	<p>Producción agrícola:</p> <p>Zonas de producción agrícolas y patrones de manejo; distribución intra-territorial; especificación de cosechas y variedades; series de producción más importantes; intensidad de utilización del agua y la tierra; temporadas, métodos de cosecha; utilización de fertilizantes e insumos; maquinarias; intensidad de mano de obra; ingreso generado y situación del empleo; mercados; centros de acopio, distribución y comercialización de los productos; exportaciones; programas de investigación agrícola en el territorio; especificaciones de la demanda de productos agrícolas; necesidades de calidad, control, almacenamiento, procesamientos; servicios de apoyo (crédito, capacitación, etc.); empleo e ingresos.</p> <p>Producción pecuaria:</p> <p>Cría de animales y su importancia; ocurrencia y utilización de especies pecuarias; tipos de producción; empleo generado por el sector e insumos técnicos y de capital; estadísticas de producción; mercadeo; distribución y comercialización; alimentación, insumos, servicios veterinarios; organización; oferta de insumos; apoyo institucional y su efectividad: investigación y programas de mejora; restricciones, potencialidades; ingresos.</p> <p>Sector forestal:</p> <p>Áreas forestales, localización y distribución, funciones, manejo y explotación; productos forestales, tipos de producción; insumos de mano de obra, técnicos y materiales; mercados, distribución y comercialización; precios; madera y productos de madera; rol de los bosques en el control de la erosión; áreas críticas; programas de investigación y apoyo institucional; importación y exportación de productos forestales; restricciones y potencialidades; empleo e ingresos.</p> <p>Piscicultura:</p> <p>Importancia en los hábitos alimenticios; hábitats naturales existentes para peces y especies; variedades, manejo y método de cosecha, distribución y mercadeo; precios; estadísticas de producción; programas de investigación; apoyo institucional; empleo; ingresos; insumos; restricciones y potencialidades.</p> <p>Minería:</p> <p>Tipos de producción; localización; caracterización de sus sistemas de producción y distribución geográfica; generación de empleo e ingresos; capital; tecnología; redes y mecanismos de distribución y comercialización de la producción; características de la fuerza de trabajo minero y sus condiciones de vida; impactos sobre el medio físico.</p>
Tenencia o propiedad de los factores productivos	<p>Propiedad de la tierra y arreglos de tenencia; zona de conflicto y áreas de frontera agrícola; impacto ecológico de las formas de producción extractivas; programas de titulación, su distribución, cobertura, localización y modalidades; consecuencias sobre el desarrollo agropecuario.</p>
Organización Social	<p>Tipo de organización, localización, cobertura; Proyectos de incidencia local, calidad y efectividad; Rol de las organizaciones.</p>
Servicios de apoyo	<p>Tipo de créditos; proveedores; destino de créditos; Acceso a capacitación formal e informal; instituciones proveedoras de formación; tipo de capacitación o formación; Uso de remesas; protección social.</p>

Fuente: Gonzáles, C. y, otros (2006). *Modelo metodológico alternativo de ordenamiento territorial de los litorales colombianos. Cuaderno de Investigación No. 17. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Exactas y Naturales. Universidad de Caldas. Colombia. Pág. 140.*
Elaboración propia.

 **Perfil sugerido para caracterizar la economía secundaria y terciaria**

Perfil sectorial: Economía del sector secundario y terciario

Análisis	Tipo de información a recopilar y/o construir
Industria y/o manufactura	Tipos de producción; estructura y participación por ramas; utilización de insumos locales, nacionales e importados; mano de obra y empleo; tierra; transporte y materias primas; mecanismos de distribución y mercadeo; tecnología y capital. Localización de las actividades industriales; concentración y especialización; problemas ambientales, de transporte y físico-infraestructurales. Dinámica de crecimiento industrial; factores estructurales y diferenciales; factores de localización; ventajas comparativas; restricciones y potencialidades. Políticas nacionales, provinciales y locales; mercado local, nacional e internacional; proyectos industriales, clústers; servicios de apoyo; organización social.
Comercio y servicios	Tipología de comercios; empleo; tipología de establecimientos comerciales y localización; redes de comercialización y distribución y las áreas de influencia geográficas; inferencias sobre su importancia en la estructura económica; organización social. Incidencia histórica del comercio en la localización de los asentamientos humanos; incidencia política y cultural de los comerciantes en la vida cotidiana urbana y rural.
Turismo	Inventario de recursos turísticos; infraestructura turística; superestructura turística; tipología y rutas; empleo e ingresos; organización social; articulación empresarial; redes y nodos.
Sector eléctrico	Importancia del sector en la economía local; utilización de factores de producción locales; grado de autonomía; perspectivas de crecimiento a la luz de las políticas económicas nacionales, regionales y provinciales.
Sector transporte	Importancia en la estructura económica local; empleo; número de empresas; modalidades; origen y destinos; redes y nodos.
Sector financiero	Inventario y caracterización del sector; modalidades; producción, empleo, localización; tipologías, programas y distribución en los territorios; tecnologías y capital; restricciones y potencialidades; políticas nacionales y locales; participación de la población.
Economía informal	Formación, expansión, impactos; caracterización de la economía informal; y, organización social.

 **Perfil sugerido para caracterizar el sector público**

Perfil sectorial: Economía del sector público

Análisis	Tipo de información a recopilar y/o construir
Capacidad administrativa	Estructura Orgánica y su incidencia en la economía local; Empresas Públicas; Empleo generado; Formación especializada de funcionarios.
Capacidad financiera	Presupuesto anual; Ingresos y Gastos; Principales fuentes de ingresos; Planes de inversión en el corto plazo según zona y sector económico; capacidad de endeudamiento.
Capacidad de inversión	Proyectos de inversión por zona y sector económico; participación de otras entidades públicas; potenciales de asociación por localización o zonas; mancomunidades o consorcios.
Presencia en el territorio de instituciones públicas	Instituciones públicas con presencia en el territorio con sus programas y proyectos más importantes y de incidencia en el desarrollo económico; precisar la naturaleza, localización e impacto de los proyectos de inversión en los territorios. Grado de concertación interinstitucional.

Fuente: Gonzáles, C. y, otros (2006). *Modelo metodológico alternativo de ordenamiento territorial de los litorales colombianos. Cuaderno de Investigación No. 17. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Ciencias Exactas y Naturales. Universidad de Caldas. Colombia. Pág. 140.* Elaboración propia.

Por otro lado, la estructura productiva también implica conocer de manera cuantitativa la forma en que la actividad económica se distribuye por el territorio porque se constituye una pieza importante tanto desde el punto de vista del análisis de la localización económica como desde el punto de vista de la formulación de una política de desarrollo económico territorial; por tal razón, el cociente de localización, el coeficiente de especialización y el coeficiente de localización, son de gran utilidad.

- *Localización de las actividades económico-productivas*

A partir de los modelos normativos expuestos en el capítulo 2, entre ellos los de Von Thunen; Coste de Transporte de Weber; Áreas de Mercado; Teoría de los Lugares Centrales de Christaller y Losch; los distritos industriales; la nueva geografía economía; las economías de localización y urbanización, entre otros; es posible definir que la localización de las actividades económicas en un territorio dependen de una multiplicidad de factores o elementos organizadores como: el mercado, el transporte, el administrativo, etc., que inciden en las decisiones de los individuos y empresas. A través de la variable localización se pretende medir la proporción que una actividad económica determinada tiene en un territorio frente a la proporción de la misma actividad en un nivel territorial de mayor escala

- *Especialización económica-productiva*

Según el Diccionario de la Lengua Española (2013), “especialización” significa: 1. Una adecuación o limitación de algo para que cumpla correctamente con su cometido o función; y 2. El adiestramiento, preparación, estudio o ensayo en una determinada habilidad, arte o rama del conocimiento. En Economía, la especialización es sinónimo de la concentración de los esfuerzos productivos de las personas u organizaciones en un número limitado de tareas. Supone la aplicación de conocimientos, habilidades o actividades en un marco estrecho. La especialización constituye una ventaja comparativa de un territorio y



depende de la extensión del mercado. Cuanto mayor sea éste, mayores serán los incentivos para aumentar el grado de especialización.

- *Concentración de las actividades económico-productivas*

Más allá de la presencia territorial de las actividades económicas primarias, es importante reconocer su grado de eficiencia productiva; es decir su importancia en un territorio determinado. Mientras mayor es la concentración territorial de la producción primaria, mayor es la posibilidad de existencia de tipos de producción de alta tecnificación aunque también puede ser sintomática de la existencia de una única actividad viable en el territorio, relacionándose, por tanto, con una actividad productiva primaria de subsistencia.

Desde la perspectiva de las actividades secundarias, se pretende reconocer el peso productivo relativo del sector secundario en el territorio; mientras mayor sea su concentración, mayor será la complejidad e importancia económica del territorio dentro del Estado. Los territorios con altos índices de concentración de las actividades secundarias, son los que marcan la pauta en el proceso de asimilación económica de la entidad nacional e internacional. Los territorios preferentemente industriales pueden tener distintas connotaciones económicas en dependencia del tipo de industrias que predomine, extractiva, básica o de uso y consumo.

Mientras que la concentración de actividades terciarias puede ser un indicador de la importancia de los territorios como lugares centrales del Estado o la región. Mientras mayor es la concentración de las actividades terciarias, mayor suele ser la importancia económica y de gestión de los territorios.

- *Diversificación productiva u orientación sectorial de la economía local*





La diversificación productiva es definida por Niehof (2004), como el proceso por el cual la población y los hogares construyen su modo de vida,

utilizando diversos recursos y bienes. Esta definición se basa en el concepto de modos de vida descrito por Chambers y Conway (1992), donde se definen como las capacidades, bienes y actividades requeridas para vivir. Una propuesta más completa sobre los modos de vida, es la de Ellis (2000), quien propone el concepto de “Sustainable livelihood framework” para referirse a las estrategias de largo plazo que los hogares tienen. Describe los modos de vida como los bienes (capital natural, físico, humano, financiero, y social), y el acceso a los mismos (mediados por instituciones y relaciones sociales), así como las actividades que en su conjunto determinan las ganancias individuales o de los hogares (López, Maldonado, & Avila, 2011).

La diversificación de las actividades es por necesidad (push factors) o por opción (pull factors). En el primer caso, la diversificación se da como una respuesta a la crisis del sector agropecuario, al alza de los precios agrícolas, a la disminución del ingreso, al riesgo por cambios climáticos, por los altos costos de transacción o como una estrategia de combate a la pobreza extrema. En el segundo caso, la diversificación es una opción para acceder a nuevos mercados, a mercados específicos, o como una estrategia económica para complementar el ingreso. (López, Maldonado, & Avila, 2011).

- *Innovación*

La innovación es, pues, la fuerza motriz que impulsa a las empresas, organizaciones, instituciones y territorios a la renovación de las estructuras productivas y de gestión, y al surgimiento de nuevos sectores de actividad económica y empleo. Los principales ámbitos en los que se concreta la innovación son:

-  Renovación y mejora de métodos de producción.
-  Renovación y ampliación de la gama de productos y servicios.
-  Incorporación de cambios en la gestión, organización, condiciones de trabajo y calificaciones para el empleo.
-  Cambios y adaptaciones socio-institucionales, culturales y territoriales.

El crecimiento de la productividad, se encuentra vinculada a la incorporación de innovaciones productivas en los diferentes ámbitos, es decir: innovaciones tecnológicas (de producto y proceso productivo); innovaciones de gestión y organización empresarial; e innovaciones sociales e institucionales.

- *Productividad*

Entendida como la relación entre la producción de bienes y servicios que se obtienen mediante un determinado sistema de producción y los recursos empleados para obtenerla, es decir: trabajo, capital, energía, materiales, tierra, información y tiempo. Ésta no depende sólo de las reducciones de costos sino de la incorporación de mejoras orientadas por la calidad y la capacidad de responder de forma apropiada a la demanda de los consumidores. Los factores que influyen en ella son:

- ✍ En el nivel micro, las mejoras introducidas en las empresas o en las cadenas productivas.
- ✍ En el nivel meso, la existencia de condiciones de competitividad sistémica territorial, construcción de capital social, cooperación institucional, concertación público-privada y eficiente gestión pública local.
- ✍ En el nivel macro, las políticas públicas, el marco jurídico y regulatorio, el ciclo económico y la competencia internacional.
- ✍ En el nivel meta, los valores y cultura emprendedora territorial, la valoración social favorable al empresario, y la búsqueda de cohesión social, etc.

- *Empleabilidad*

La empleabilidad hace referencia a las competencias claves de la Población Económicamente Activa como:

Competencias básicas

Referidas a los comportamientos elementales asociados a conocimientos de índole formativa adquiridos previamente a la actividad laboral y que incluyen habilidades analíticas y cualidades personales.

Competencias genéricas

Referidas a los comportamientos asociados a desempeños comunes a diversas ocupaciones y ramas de la actividad productiva.

Competencias específicas

Referidas a comportamientos asociados a conocimientos de índole técnico vinculados a un cierto lenguaje o función productiva; experiencia laboral, capacidad de liderazgo o las habilidades comunicacionales de una persona, que en combinación con las otras competencias, pueden potenciar la empleabilidad de un individuo.

- *Emprendimiento*

La palabra “emprendedor” proviene del francés “entrepreneur (pionero); entonces, el emprendimiento es aquella actitud y aptitud de las personas que le permiten emprender nuevos retos, nuevos proyectos. El desempleo y la baja calidad de los empleos existentes, generan en la población, la necesidad de generar sus propios recursos, de iniciar sus propios negocios, y pasar de ser empleados a ser empleadores.

El emprendimiento constituye un motor de crecimiento. Los emprendedores son las personas que transforman ideas en iniciativas rentables; a menudo, esta transformación requiere talentos especiales, como la capacidad de innovar, introducir nuevos productos, explorar otros mercados. Además de las aptitudes, los emprendedores prosperan cuando el entorno económico e institucional es favorable e impulsa los rendimientos de la innovación.



- *Competitividad*

Implica la capacidad de las empresas o grupos de empresas para mantener o incrementar su presencia en los mercados o para abrir nuevos mercados. El concepto de competitividad se encuentra además vinculado con la creación de ventajas competitivas en el territorio y la adquisición de competencias (empresariales, laborales y básicas).

Se sustenta en la incorporación del progreso técnico y organizativo en la actividad productiva, lo que depende esencialmente de la gestión de las empresas y los territorios; acceso a la información y a los mercados; la infraestructura tecnológica, vial y de comunicación; la calidad de los recursos humanos y las relaciones laborales; el acceso al crédito; la disponibilidad de servicios públicos de calidad; y, el nivel de vinculación entre los sistemas de educación y capacitación y el sistema productivo y empresarial.

Las variables tanto las sugeridas para la caracterización demográfica y poblacional como para la caracterización económica-productiva requieren una serie de indicadores que expliquen su comportamiento. A continuación se presenta un listado de indicadores que explicarán dicho comportamiento, sin que éstos sean considerados como los únicos a ser construidos.

Anexo Metodológico No. 1.1

a. Indicadores sugeridos para la caracterización de la dinámica demográfica y poblacional

Variables	Indicadores	Concepto	Cálculo	Fuente
Volumen de la población (habitantes)	Población (habitantes)	Número total de habitantes de un territorio en un año determinado según censos nacionales de población.		INEC: Censos de Población y Vivienda
	Densidad demográfica	Densidad demográfica es igual al Número promedio de habitantes por cada Kilómetro cuadrado de territorio en un año determinado.	Habitantes por unidad de superficie=población total del territorio en el año t/superficie territorial total (Km2).	INEC: Censos de Población y Vivienda
Crecimiento de la población	Tasa de crecimiento poblacional	Tasa de crecimiento poblacional por año en un determinado período debido al aumento natural y a la migración neta.	$r = \ln \frac{N_t}{N_0} \times \frac{1}{t} \times 100$ donde: r = tasa de crecimiento promedio anual ln = logaritmo natural N _t = población en el año t N ₀ = población en el año de base t = tiempo en años	INEC: Censos de Población y Vivienda
Distribución espacial	Población según área de residencia (urbana o rural)	Número total de habitantes del área urbana y/o rural en un año determinado según censos nacionales de población.		INEC: Censos de Población y Vivienda
Migración de la población	Migración	Número de personas de uno u otro sexo de 10 años y más que migraron en el transcurso de los 10 años anteriores a la medición, expresado como porcentaje del total respectivo de mujeres u hombres de ese grupo de edad en un determinado año.	Cálculo 1: % de migrantes según sexo por grupos de edad = (mujeres (u hombres) del grupo de edad que migraron/ total de mujeres (u hombres) migrantes de 10 años y más)x100 Cálculo 2: % de migrantes según sexo por lugar de origen=(mujeres u hombres que migraron del lugar/ total de mujeres (u hombres) de 10 años y más)x100	INEC: Encuestas de condiciones de vida
	Atracción migratoria acumulada**	Proporción de la población inmigrante (nacida en otros territorios) con respecto al volumen total del territorio (parroquia, cantonal, provincial o nacional).	CCA= (NNacOTn en un año t / N en un año t)x100 donde: CCA= Capacidad de Atracción Migratoria Acumulada por territorio. NNacOT= Población nacida en otro territorio. N= Población total del territorio.	INEC: Encuestas de condiciones de vida
Estructura por edad y sexo	Pirámide poblacional (representa en forma gráfica la composición de la población por edad y sexo)	Número de hombres y mujeres en cada grupo quinquenal de edad en un determinado año, expresado como porcentaje de la población total.	% de población en cada grupo por edad y sexo = (número de personas por sexo y edad en el año t /población total en el año t)x100	INEC: Censos de Población y Vivienda
	Índice de envejecimiento	Número de personas de 65 años y más, por cada 100 personas de menos de 65 años, en un año determinado.	Índice de envejecimiento = (número de personas de 65 años y más en el año t /población de 0 a 64 años en el año t)x100	INEC: Censos de Población y Vivienda

	Índice de juventud**	Número de personas entre 18 y 29 años de edad, respecto al total de la población en un determinado año.	Índice de juventud= (número de personas de 18 a 29 años el año t / población total en el año t)x100	INEC: Censos de Población y Vivienda
	Tasa de dependencia	Número de personas menores de 15 años y mayores de 64 años, expresado con relación a cada 1.000 personas entre 15 y 64 años.	Tasa de dependencia por edad = (población menor de 15 años + población mayor 64 años/población de 15 a 64 años)x1.000	INEC: Censos de Población y Vivienda
	Índice de feminidad	Relación entre el número de mujeres y el número de hombres que conforman una población. Se expresa como el número de mujeres de todas las edades en un determinado año con relación a cada 100 hombres de todas las edades en ese año.	Índice de feminidad = (número de mujeres en el año t/número de hombres en el año t)x100	INEC: Censos de Población y Vivienda
	Jefatura de hogar femenina**	Número de mujeres que declararon ser jefas de hogar en un año determinado, respecto a la población total.	Jefatura de hogar femenina=(número de mujeres jefas de hogar en el año t / población total que incluye hombres y mujeres en el año t)x100	INEC: Censos de Población y Vivienda
Oferta laboral	Población en edad de trabajar (PET)	Número de personas en edad de trabajar en un determinado año. Se define como población en edad de trabajar (PET) a todas las personas mayores a una edad a partir de la cual se considera que están en capacidad de trabajar. El SIISE usó como edad de referencia los 10 años.	PET =población total - población de 0 a 9 años en el año t	INEC: Censos de Población y Vivienda
	Población Económicamente Activa (PEA)	Número de personas de 10 años y más económicamente activas en un determinado año.	PEA =población total - población de 0 a 9 años en el año t que: i) trabajaron al menos una hora durante el período de referencia de la medición (por lo general, la semana anterior) en tareas con o sin remuneración, incluyendo la ayuda a otros miembros del hogar en alguna actividad productiva o en un negocio o finca del hogar; (ii) si bien no trabajaron, tenían algún empleo o negocio del cual estuvieron ausentes por enfermedad, huelga, licencia, vacaciones u otras causas; y (iii) no comprendidas en los dos grupos anteriores, que estaban en disponibilidad de trabajar.	INEC: Censos de Población y Vivienda
	Tasa de participación laboral bruta**	Número de personas de 10 años y más económicamente activas, respecto a la población total en un determinado año.	Tasa bruta de participación laboral = (PEA de 10 años y más en el año t/población total en el año t)x100	INEC: Censos de Población y Vivienda
	Tasa global de participación laboral**	Número de personas de 10 años y más económicamente activas (PEA), expresado como porcentaje de la población en edad de trabajar (PET) en un determinado año.	Tasa global de participación laboral = (PEA en el año t/PET en el año t)x100	INEC: Censos de Población y Vivienda
	PEA por edad y sexo	Número de hombres y mujeres económicamente activos (de 10 años y más) en cada grupo quinquenal de edad en un determinado año, expresado como porcentaje de la PEA total.	% de PEA en cada grupo por edad y sexo = (número de personas económicamente activas por sexo y edad en el año t /PEA total en el año t)x100	INEC: Censos de Población y Vivienda

	Tasa de crecimiento de la PEA**	Tasa de crecimiento de la PEA por año en un determinado período determinado.	$r = \ln \frac{N_t}{N_0} \times \frac{1}{t} \times 100$ <p>donde: r = tasa de crecimiento promedio anual ln = logaritmo natural Nt = PEA en el año t No = PEA en el año de base t = tiempo en años</p>	INEC: Censos de Población y Vivienda
	PEA según área de residencia**	Número total de personas económicamente activas del área urbana y/o rural en un año determinado según censos nacionales de población.		INEC: Censos de Población y Vivienda
	PEI por edad y sexo**	Número de hombres y mujeres económicamente inactivos (de 10 años y más) en cada grupo quinquenal de edad en un determinado año, expresado como porcentaje de la PEI total.	% de PEI en cada grupo por edad y sexo = (número de personas económicamente inactivas por sexo y edad en el año t / PEI total en el año t) x 100	INEC: Censos de Población y Vivienda
Localización de la PEA	PEA según su percepción respecto a la localización de sus actividades económicas principales**	Indicador cualitativo.		Entrevistas a actores claves.
Urbanización	Nivel de urbanización**	Proporción que representa a la población urbana con respecto a la población total.	$NU = \frac{1}{2} \left(\frac{P_{5000} + P_{15000}}{P_t} \right) \times 100$ <p>donde: UN=Nivel de urbanización. P₅₀₀₀=Población que reside en localidades mayores a 5.000 habitantes. P₁₅₀₀₀=Población que reside en localidades mayores a 15000 personas. P_t=Población total.</p>	INEC: Censos de Población y Vivienda
Dispersión	Indice de dispersión**	Número de personas consideradas dispersas respecto a la población total del territorio en un determinado año.	$K = \frac{E \times N}{T}$ <p>donde: K=Índice de Dispersión (Demangeon) E=Población total dispersa N=Número de territorios dispersos T=Población total del territorio</p>	INEC: Censos de Población y Vivienda

****El indicador no consta en el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Cuenca, 2011.**

b. Indicadores sugeridos para la caracterización de la dinámica y estructura económica-productiva

VARIABLES	INDICADORES	CONCEPTO	CÁLCULO	FUENTE
Estructura del Empleo	Estructura de la PEA**	Número de personas de 10 años y más económicamente activas (PEA), según: rama de actividad, categoría de ocupación, grupo de ocupación, mercado laboral y sector económico, expresado como porcentaje de la PEA total en un determinado año.	1. PEA por rama de actividad = (PEA en la rama (x) en el año t / PEA total en el año t) x 100 2. PEA por categoría de ocupación = (PEA en la categoría (x) en el año t / PEA total en el año t) x 100 3. PEA por grupos de ocupación = (PEA en el grupo (x) en el año t / PEA total en el año t) x 100 4. PEA por sector económico = (PEA en el sector (x) en el año t / PEA total en el año t) x 100	INEC: Censos de Población y Vivienda
	Tasa de dependencia económica**	Porcentaje del grupo de personas que se ubican por encima de 65 años y por debajo de 15 años, su proporción con respecto a la población que se encuentra entre 15 y 65 años.	Tasa de dependencia económica = (Población > de 65 + población < 15 en el año t / población potencialmente activa (15 - 65) en el año t) x 100	INEC: Censos de Población y Vivienda
	Tasa de desempleo	Número de personas de 10 años y más que están desocupadas, expresado como porcentaje del total de la población económicamente activa (PEA) de ese grupo de edad en un determinado año.	Tasa de desempleo = número de desocupados/as de 10 años y más en el año t / PEA de 10 años y más en el año t) x 100	INEC: Censos de Población y Vivienda
	Ingreso laboral personal promedio**	Valor promedio del ingreso mensual en un determinado año de las personas ocupadas en todas sus actividades o trabajos remunerados.	Ingreso laboral personal promedio = salarios + ingresos como patrono o cuenta propia de todos/as en el año t / número de perceptores de ingresos laborales en el año t	ENEMDU: Encuestas de empleo, subempleo, desempleo
	Pea afiliada o cubierta por el Seguro Social**	Número de personas económicamente activas de 10 años y más afiliadas y/o cubiertas por los programas de seguridad social del País, expresado como porcentaje del total de la PEA en un año determinado.	PEA cubierta por el seguro social = (Personas económicamente activas cubiertas por el seguro social en el año t / PEA total en el año t) x 100	ENEMDU: Encuestas de empleo, subempleo, desempleo
Participación laboral de las mujeres	Tasa bruta de participación laboral**	Número de mujeres en la PEA respecto al número de hombres en la PEA.	Tasa bruta de participación laboral de la mujer = (Mujeres en la PEA / Hombres en la PEA) x 100	INEC: Censos de Población y Vivienda
	Mujeres que dirigen negocios**	Número de mujeres que dirigen negocios, expresado como porcentaje del total de personas que tienen negocios	Porcentaje de mujeres dirigen negocios = (Número de mujeres que dirigen negocios / total de personas que dirigen negocios) x 100	INEC: Encuestas de condiciones de vida
Empleo juvenil	PEA de 15 a 29 años**	Número de personas de 15 a 29 años de edad activos		INEC: Censos de Población y Vivienda

	Trabajo con ingreso laboral**	Número de personas de 15 a 29 años de edad activos que perciben ingresos de su trabajo, expresado como porcentaje del total de jóvenes.	Porcentaje de jóvenes de 15 a 29 años que trabajan con ingreso laboral = número de jóvenes que reciben pago por su trabajo / total de jóvenes de 15 a 29 años que trabajan)x100	ENEMDU: Encuestas urbanas de empleo y desempleo. Información primaria.
Localización de las actividades económico-productivas	Coficiente de localización**	Proporción que una actividad determinada tiene en un municipio (u otro nivel territorial), comparada con la proporción de la misma actividad a nivel provincial (u otro territorio).	Por definir su cálculo.	
Especialización económica-productiva	Indice de especialización o coeficiente de localización**	Relaciona la significancia relativa de un fenómeno, por ejemplo: la población o la producción en un territorio, comparada con su significancia en un territorio más amplio o el total del país.	$IEE = (ei / et) / (Ei / Et)$	INEC: Censos de Población y Vivienda Banco Central del Ecuador. Estadísticas económicas por sector.
Concentración de las actividades económico-productivas	Indice de concentración municipal de actividades primarias. **	Suma de los valores de producción de la agricultura, ganadería y otras actividades del sector primario del territorio, respecto a la producción total del territorio.	$CMAP = (VPA + VPP + VPF + PBTP) / PBTt \times 100$	INEC: Censos Agropecuarios. INEC: Censos Económicos. Banco Central del Ecuador: Anuarios Estadísticos.
	Indice de concentración municipal de actividades secundarias. **	Suma de los valores de producción bruta total minera; producción bruta total de las industrias manufactureras; producción bruta total del sector electricidad y agua; producción bruta total de la industria de la construcción, respecto a la producción total del territorio.	$CMAS = (PBTM + PBTIm + PBTEyA + PB Tlc) / PBTt \times 100$	INEC: Censos Económicos. Banco Central del Ecuador: Anuarios Estadísticos. Cámaras de Industrias y Producción.
	Indice de concentración municipal de actividades terciarias. **	Suma de los valores de producción bruta total del sector transporte y comunicaciones; producción bruta total del comercio; producción bruta total de los servicios; respecto a la producción total del territorio.	$CMAT = (PBTC + PBTC + PBTS) / PBTt \times 100$	INEC: Censos Económicos. Banco Central del Ecuador: Anuarios Estadísticos.
Diversificación productiva	Orientación Sectorial de la economía local	La orientación sectorial de la economía, oscila desde los tipos de orientación especializada hasta aquellos que se comportan como diversificados.		INEC: Censos de Población y Vivienda.
Innovación**			Por definir su cálculo (cuantitativo y/o cualitativo).	
Productividad**			Por definir su cálculo (cuantitativo y/o cualitativo).	

Empleabilidad	Competencias básicas. Competencias genéricas. Competencias específicas. **		Por definir su cálculo (cuantitativo y/o cualitativo).	Indagaciones directas a individuos.
Emprendimiento	PEA cuya categoría de ocupación es "cuenta propia"***	Porcentaje de personas de 10 años y más que declararon ser "patronos o cuenta propia", respecto al total de la PEA e un año determinado.	Porcentaje de Patronos o cuenta propia=Número de personas de 10 años y más que declaró ser patrono o cuenta propia en un año t/PEA total) x 100	INEC: Censos de Población y Vivienda.
	Decisión de emprender en una determinada actividad productiva**	Número de personas de 10 años y más que prefieren un emprendimiento a acceder a un empleo por tipo de actividad		Información primaria.
Competitividad	Nivel de competitividad de los territorios. **			Información primaria y secundaria.
	Grado de accesibilidad a vías pavimentadas**	Porcentaje de población que vive en localidades situadas a 3Km de distancia lineal de una carretera pavimentada, respecto a la población total.	GACP=(Población situada a <3Km de vía pavimentada/Población total en año t) x100	Estadísticas Locales y Nacionales.

Anexo Metodológico No. 2

a. Matriz para la identificación de interacciones entre economía y población

Dimensiones		Medio Físico	Economía	Social y Cultural	Político-Institucional
Población	Tamaño				
	Crecimiento				
	Estructura				
	Movilidad				
	Distribución territorial				
	Estructura de la PEA				

Fuente de Referencia: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y otros (2004). Guía metodológica No. 3: Metodología para el análisis de las tensiones, interacciones y balances en dinámicas y desarrollos poblacionales, ambientales, sociales y económicos.
Elaboración propia.

b. Matriz para la identificación de interacciones entre economía-población y las otras dimensiones del desarrollo

Dimensiones		Factores ambientales	Factores económicos	Factores sociales
Población	Tamaño			
	Crecimiento			
	Estructura			
	Movilidad			
	Distribución territorial			
	Estructura de la PEA			

Anexo Metodológico No. 3

Matriz para la identificación de tensiones o problemáticas entre economía y población.

Variables		Economía			
		Empleo	Estructura productiva	Localización	Otras variables
Población	Tamaño				
	Crecimiento				
	Estructura				
	Movilidad				
	Distribución territorial				
	Estructura de la PEA				

Anexo Metodológico No. 4

Matriz para la priorización de tensiones o problemáticas entre economía y población.

Tensiones identificadas	Criterios de priorización							
	Importancia	Urgencia	Intensidad	Cronicidad	Impactos	Ingobernabilidad	Puntajes	%
Tensión 1								
Tensión 2								
Tensión 3								
Tensión 4								
Tensión 5								

Fuente de Referencia: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y otros (2004). Guía metodológica No. 3: Metodología para el análisis de las tensiones, interacciones y balances en dinámicas y desarrollos poblacionales, ambientales, sociales y económicos. Elaboración propia.

Anexo Metodológico No. 5

Matriz para la identificación de factores reforzadores y liberadores de las tensiones o problemáticas priorizadas

a. Factores Reforzadores

Tensiones priorizadas	Población-Economía	Población-Ambiente	Población Social	Economía Ambiente	Economía-Social	Otras interacciones
Tensión 1						
Tensión 2						
Tensión 3						
Tensión 4						
Tensión 5						

b. Factores Liberadores

Tensiones priorizadas	Población-Economía	Población-Ambiente	Población Social	Economía Ambiente	Economía-Social	Otras interacciones
Tensión 1						
Tensión 2						
Tensión 3						
Tensión 4						
Tensión 5						

Fuente de Referencia: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y otros (2004). Guía metodológica No. 3: Metodología para el análisis de las tensiones, interacciones y balances en dinámicas y desarrollos poblacionales, ambientales, sociales y económicos. Elaboración propia.

Anexo Metodológico No. 6

Matriz para la identificación de sectores o cadenas productivas con potencial de mercado y/o soberanía alimentaria

Pisos altitudinales	Territorios	No. Hogares o familias	Productos principales	No. de hogares o familias que se dedican a su producción y/o transformación	% de Hogares o familias que se dedican a su producción	Autoconsumo (%)	Mercado (%)

Fuente de Referencia: García, M. (2013). Estudio Territorial de Jima (Documento borrador). CRISFE. Quito.

Anexo Metodológico No. 7

Matriz para la priorización de sectores o cadenas productivas con potencial de mercado y/o soberanía alimentaria

Criterios de priorización	Valor Ponderado del Criterio	Sectores y cadenas productivas priorizadas				
		Ganadería (lácteos)	Fruticultura	Horticultura	Turismo	Otras identificadas
1. De Mercado	35%					
Comportamiento de la demanda del producto en el mercado.						
Ventaja competitiva respecto a productos que se producen en otras zonas.						
Capacidad para expandir la producción.						
Margen para añadir valor en el producto o en el proceso.						
Acceso a Infraestructura, M.O calificada Tecnología.						
Subtotal criterio por producto						
Valor ponderado (columna B X subtotal)						
2. Cobertura o Impacto	25%					
Importancia para la Economía de la Parroquia.						
Familias involucradas en la producción del producto/servicio.						
Importancia estratégica del producto en el ingreso familiar.						
Capacidad para generar empleos directos en la Población.						
Capacidad para generar empleo indirectos (provisión de servicios, distribución)						
Posibilidades de participación de grupos vulnerables si se desarrolla la cadena.						

Subtotal criterio por producto						
Valor ponderado (columna B X subtotal)						
3. Factibilidad Técnica	20%					
Posibilidad de producir el bien o servicio bajo las condiciones que requiere el mercado.						
Efectos positivos sobre los recursos naturales.						
Subtotal criterio por producto						
Valor ponderado (columna B X subtotal)						
4. Organizativos	20%					
Nivel de Coordinación entre actores directos e indirectos de la cadena.						
Existencia de entidades de apoyo a la cadena.						
Subtotal criterio por producto						
Valor ponderado (columna B X subtotal)						
PUNTUACION TOTAL (Suma solo los valores ponderados de cada criterio)						

Fuente de referencia: García, M. y otros (2013). Estudio Territorial de Jima (Documento borrador). CRISFE, Quito.

Anexo Metodológico No. 8

Matriz para la construcción de escenarios

Tensión priorizada	Preguntas guía	Población - Economía	Población - Ambiente	Población - Social y Cultural	Economía - Ambiente	Economía - Social y Cultural
Tensión e la interacción	Cómo se espera que actúen los dos elementos de la interacción?					
Factores reforzadores	Cómo se habrá reducido, controlado o eliminado la acción de los factores reforzadores?					
Factores liberadores	Cómo se habrá fortalecido la acción de los factores liberadores?					
Gobernabilidad	Cómo se habrá mejorado la capacidad de respuesta de las instituciones					

Fuente de referencia: García, M. y otros (2013). Estudio Territorial de Jima (Documento borrador). CRISFE, Quito.

Anexo Metodológico No. 9

a. Información sugerida para el mapeo de actores

Nombre del actor.

Tipo de actor.

Datos y cobertura del actor.

Tipo de trabajo que realiza en los territorios.

Información de la autoridad o representante institucional.

Información de la persona de contacto.

Proyectos en el territorio con incidencia en la dinámica economía-población..

Expectativas a futuro.

b. Información sugerida para mapeo de actores (cadena).

Nombre de actor.

Tipo de actor.

Datos de ubicación.



Contacto.

Organizaciones con las que trabaja el actor según cadena o sector identifica.

Área de trabajo (territorio).

Principal producto o rubro.

Actividades realizadas en torno al producto principal.

Restricciones.

Oportunidades.

Expectativas.



Anexo Metodológico No. 10

Entrevista de validación metodológica

No. de Entrevista:

Entrevistado/a:

Fecha:

Lugar:

Institución:

Dirección:

Enfoque metodológico para el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas en el Ordenamiento Territorial

1. Siendo el Ordenamiento Territorial una política pública para la gestión del Territorio, se propone un análisis que profundice el diagnóstico y propuesta del Sistema Población y Actividades Económicas, ¿Considera que aquello es pertinente? ¿Por qué? ¿En términos muy generales que sugiere para aquello?
2. La metodología propuesta se basa en un enfoque territorial estratégico y sistémico que reconoce la relación entre la economía, la población y el territorio ¿Ud. lo considera pertinente? ¿Qué sugiere?
3. Con el objetivo de profundizar el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas, se introduce elementos basados en un enfoque de cadena productiva con el fin de identificar los sectores económicos con potencial para empleo, mercado y seguridad alimentaria ¿Es relevante hacerlo? ¿Qué sugiere?

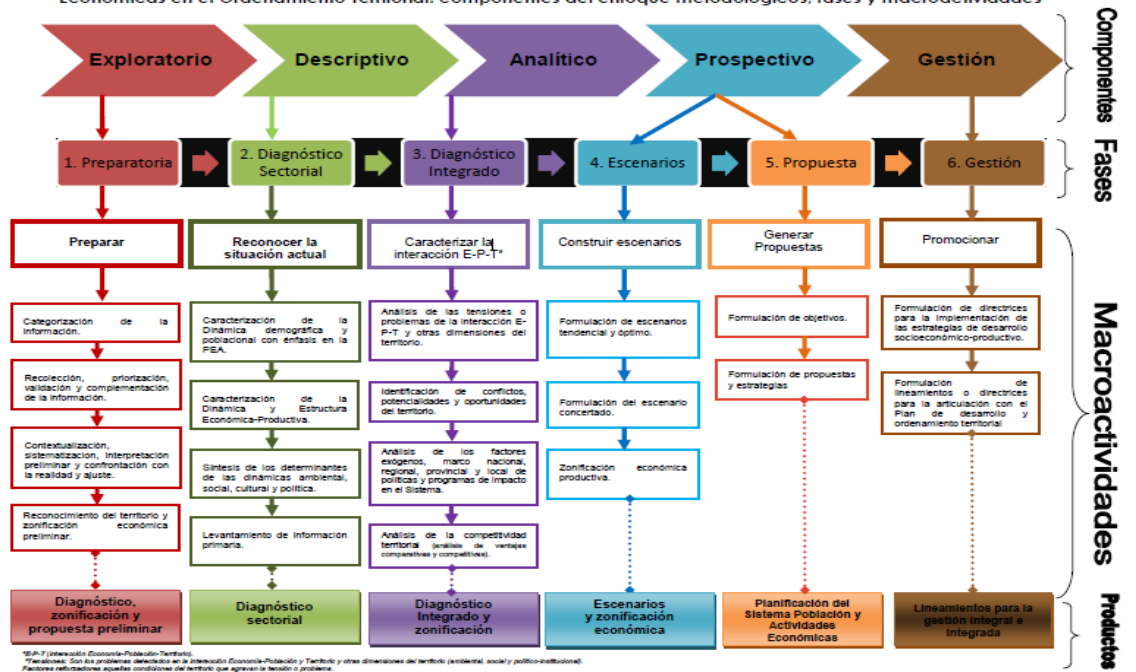
Estructura metodológica para el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas en el Ordenamiento Territorial

4. ¿Cree Usted, que las fases: Preparatoria, Diagnóstico Sectorial, Diagnóstico Integrado, Escenarios, Propuesta y Gestión, tal como se propone en el documento anexo, permitirán un análisis integral del Sistema Población y Actividades Económicas en el ordenamiento Territorial? ¿Por qué?
5. Considera Ud. que las actividades propuestas para “la preparación del proceso”, favorecerá la construcción de un buen diagnóstico y zonificación económica preliminar? ¿Por qué? y ¿Qué sugiere?
6. Con el fin de “reconocer la situación actual”, se propone abordar la dinámica demográfica, con énfasis en la población económicamente activa, para lo que se propone profundizar su análisis, desde la perspectiva de la oferta laboral y la estructura del empleo. ¿Considera Usted que éstos aspectos son suficientes? ¿Por qué? ¿Cuáles incluiría?
7. Se propone el análisis de la estructura y dinámica productiva, medida a través de variables como: concentración y dispersión de las actividades económicas, localización de las actividades económicas, especialización productiva, diversificación productiva, estructura por sectores económicos, entre otros, ¿Es suficiente o relevante? ¿Qué sugiere al respecto?
8. Caracterizar la interacción entre la Economía, la Población y el Territorio, constituye el hilo conductor de la propuesta metodológica, considera usted que las macroactividades propuestas (en el documento anexo) para caracterizarla, son relevantes y posibles de construir? ¿Qué sugiere?
9. ¿Considera que un Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cualquiera que sea su escala (parroquial, cantonal o provincial) debería introducir un análisis respecto a la competitividad? ¿Por qué? ¿Qué elementos deberían introducirse para caracterizarla?
10. En el análisis prospectivo, se propone la construcción de escenarios, a partir del análisis de tendencias y proyecciones de los principales indicadores demográficos y económicos, desde su conocimiento y experiencia, esta propuesta es suficiente para diseñar un modelo a futuro? ¿Por qué? ¿Qué recomendaciones puede realizar al respecto?
11. Cree usted que diseñar una “zonificación económica productiva” en el territorio, entendida como la identificación de zonas homogéneas basadas en la vocación productiva del territorio y la especialización de la población, puede contribuir a tomar mejores decisiones en cuanto al uso del suelo? ¿Qué elementos considera que deberían incorporarse en esta zonificación?
12. Para la generación de propuestas, se sugiere la construcción colectiva, incorporando actores del sistema económico privado, público y de la economía social y solidaria, ¿Es relevante aquello? ¿Qué sugiere considerar?
13. La gestión integral del territorio implica tener una claridad en cuanto a la gestión de los subsistemas que lo conforman, siendo uno de ellos el de “Población y Actividades Económicas”, considera usted que las actividades propuestas (en el documento anexo) son relevantes como para garantizar la implementación de la propuesta? ¿Qué sugiere?

Anexo Metodológico No. 11

Esquema metodológico: insumo utilizado en las entrevistas a actores de Cuenca

Secuencia lógica para el desarrollo de la Metodología para abordar el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas en el Ordenamiento Territorial: componentes del enfoque metodológicos, fases y macroactividades



Secuencia lógica para el desarrollo de la Metodología para abordar el análisis del Sistema Población y Actividades Económicas en el Ordenamiento Territorial: Técnicas y Herramientas

