

54

Fecha de presentación: diciembre, 2021

Fecha de aceptación: enero, 2022

Fecha de publicación: marzo, 2022

ARTICULACIÓN Y GESTIÓN

DE MPYME EN MACHALA: CAMBIOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PLANIFICACIÓN

ARTICULATION AND MANAGEMENT OF MSMEs IN MACHALA: CHANGES FROM THE PERSPECTIVE OF PLANNING

Odalys Bárbara Burgo Bencomo¹

E-mail: burgoodalis19@yahoo.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8231-7217>

¹ Universidad Metropolitana. Ecuador.

Cita sugerida (APA, séptima edición)

Burgo Bencomo, O. B. (2022). Articulación y gestión de MPYME en Machala: cambios desde la perspectiva de la planificación. *Revista Universidad y Sociedad*, 14(2), 458-468.

RESUMEN

Es propósito de este estudio sintetizar los aspectos más representativos de los Planes Nacionales de Desarrollo en el cantón de Machala, Provincia El Oro como ámbito geográfico objeto de estudio, durante el período comprendido entre 2017-2025. Los resultados de la síntesis investigativa que se presenta, enfatizan en aspectos relacionados con la planificación estratégica del desarrollo urbano y territorial a nivel nacional, provincial y cantonal, las estrategias y directrices inspiradas en las concepciones filosóficas del Gobierno y el carácter de las relaciones sociales y el modelo de desarrollo económico-social a seguir. Se realiza una comparación entre los elementos esenciales de los planes elaborados articulando la gestión de micros, pequeñas y medianas empresas (MPYME), según el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Simultáneamente se tratan algunos conceptos y definiciones plasmadas en ambos instrumentos de planificación estratégica nacional, tales como: competitividad, productividad, economía urbana, economía creativa, economía circular y otros que, desde el punto de vista de la teoría pueden ayudar a alcanzar los objetivos estratégicos y metas previstos para fomentar y consolidar el papel de las MPYME como un actor a tener en cuenta en el desarrollo socio-económico del territorio y del país.

Palabras clave: MPYME, articulación, planificación, PDOT, desarrollo local, gestión, competitividad, espacio urbano.

ABSTRACT

The purpose of this study is to synthesize the most representative aspects of the National Development Plans in the canton of Machala, El Oro Province as the geographical area under study, during the period 2017-2025. The results of the investigative synthesis that is presented, emphasize aspects related to the strategic planning of urban and territorial development at the national, provincial and cantonal levels, the strategies and guidelines inspired by the philosophical conceptions of the Government and the character of social relations and the economic-social development model to follow. A comparison is made between the essential elements of the plans elaborated articulating the management of micro, small and medium enterprises (MPYME), according to the National Decentralized System of Participatory Planning. Simultaneously, some concepts and definitions embodied in both instruments of national strategic planning are treated, such as: competitiveness, productivity, urban economy, creative economy, circular economy and others that, from the point of view of theory, can help to achieve the strategic objectives and goals set to promote and consolidate the role of MSMEs as an actor to be taken into account in the socio-economic development of the territory and the country.

Keywords: MPYME, articulation, planning, PDOT, local development, management, competitiveness, urban space.

INTRODUCCIÓN

En la República del Ecuador la planificación del desarrollo está estrechamente conjugada al ordenamiento territorial y a las previsiones sobre el uso del suelo; amparada en un marco legal definido en la vigente Constitución de la República, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP) y su Reglamento. Estos cuerpos jurídicos son concretados en instrumentos de planificación estratégica que, entre otros aspectos, trazan las directrices generales que guían la gestión pública y que se toman como base de diversos planes y/o proyectos elaborados a nivel nacional y territorial.

Lo que puede considerarse como planificación estratégica para el desarrollo sostenible e inclusivo, constituye una obligación del Gobierno nacional establecida constitucionalmente y que en conformidad con el marco jurídico debe desplegarse por cada una de las subdivisiones territoriales que hacen parte de la configuración político-administrativa de la República del Ecuador.

La planificación estratégica para el desarrollo se organiza a través del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), y se refleja en instrumentos como los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial conocidos por sus siglas (PDOT), con una proyección en el mediano y largo plazos de las cinco dimensiones del desarrollo sostenible, con énfasis especial en objetivos y metas en las dimensiones económica, social y ambiental, cuya materialización corresponde (además del nacional), a nivel de provincias, cantones y parroquias.

La planificación estratégica para el desarrollo, se articula a partir del concepto de desarrollo sostenible con enfoque en el desarrollo local y sus cinco grandes dimensiones o áreas de actuación (económica, tecnológica, social, cultural y medio ambiental). Estas se toman de documentos de importantes organismos internacionales (Organización de las Naciones Unidas, 2006; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2017), además de investigaciones particulares (Quevedo, et al., 2021). En estos documentos, es frecuente encontrar menciones a emprendedor, emprendimientos, empresas y MPYME (acrónimo utilizado para referirse a micro, pequeñas y medianas empresas) que, a los efectos del presente trabajo requieren de una explicación más detallada.

Parafraseando el estudio de Solano (2012), las definiciones de emprendedor son tan diversas, como los puntos de vista desde donde se pretenda su explicación; desde la perspectiva económica, este autor informa que se imagina al emprendedor como una persona que crea una MPYME y posee determinadas aptitudes para

captar oportunidades de negocio y de gestionar riesgos (Filion, 1998 y 2003). Refiriéndose a Schumpeter (1934), dice lo considera como un revolucionador no apegado a los hábitos y convencionalismos; característica que en la gestión empresarial se evidencia en la introducción de cambios, generalmente vinculados con la innovación tecnológica, transformadora de los métodos tradicionales.

Continuando con la interpretación de Solano (2012), desde el punto de vista económico, el concepto empresa no resulta fácil de acotar, por cuanto, en lo fundamental se utiliza para referirse tanto a grandes transnacionales como a pequeños establecimientos locales; aunque mencionando a (Ricketts, 1994), expresa que la generalidad coincide en que la empresa es una unidad microeconómica fundamental. Apoyado en la obra de Schumpeter (1934), el mismo Solano (2012), refiere que la empresa (como ente jurídico) es una combinación de los medios de producción, en tanto, las personas que aseguran su funcionamiento son llamados emprendedores. Refiriéndose a Graue (2006), expresa que pueden ser organizaciones o unidades económicas destinadas a la producción de bienes y servicios con el objetivo de obtener el máximo beneficio posible.

La clasificación de las empresas, también es muy variada en atención a diferentes criterios: según la naturaleza de su actividad productiva, (en relación a los sectores económicos existentes); de acuerdo con el capital con que operan, (públicas, privadas o mixtas); según el origen de su capital, (nacionales, extranjeras, mixtas y multinacionales); según su constitución legal, (sociedad anónima, de responsabilidad limitada, unipersonales, etc.) y según su tamaño, (Solano, 2012). Las empresas según su tamaño se clasifican en micro, pequeñas, medianas o grandes, estas últimas agrupadas dentro del acrónimo MPYME, organizaciones bastante heterogéneas, cuya definición varía de una región o de un país a otro, (Castro, 2005, tal como se citó en Solano (2012); y Chávez, et al. (2018).

A partir de la según articulación de las MPYME en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa este estudio propone una síntesis de los aspectos más representativos de los Planes Nacionales de Desarrollo en el cantón de Machala, Provincia El Oro como ámbito geográfico objeto de estudio, durante el período comprendido entre 2017-2025.

DESARROLLO

Las MPYME, son consideradas importantes aportadores al desarrollo socio-económico de cualquier país (Pereira, et al., 2018; y Peñate, et al., 2021), para dichos autores

esta relevancia se debe tanto a su capacidad para generar empleos, como para producir recursos materiales y financieros con impacto en el sistema empresarial, en el Estado y en la Sociedad en su conjunto, capacidades que contribuyen a dinamizar la economía y realizar importantes contribuciones al PIB (Producto Interno Bruto) a diferentes escalas (local, nacional y mundial) (Solano, 2012; Pereira, et al., 2018; Zambrano, et al., 2019; y Peñate, et al., 2021).

Sin embargo, las MPYME tienen ante sí enormes escollos, que incluso comprometen su supervivencia dentro del sistema económico-productivo, entre estos se mencionan: la globalización de los mercados, dificultades para su financiamiento, (Flores, et al., 2012 y Cruz, et al., 2012, como se citaron en Luciani, et al., 2019), a lo cual se añaden dificultades para el acceso a las tecnologías, infraestructuras y sistemas de gestión, insuficiencias en el capital humano y otras que impactan en sus indicadores de productividad, competitividad y eficiencia (Luciani, et al., 2019; Zambrano, et al., 2019; y Viswanathan & Telukdarie, 2021).

A estas dificultades, las MPYME ecuatorianas encaran dos realidades que transversalizan todas las esferas de la sociedad: por un lado, los efectos de la pandemia de COVID-19 y por el otro, profundas transformaciones causadas por un nuevo Gobierno, cuyas concepciones ideológicas, filosóficas y políticas no son muy congruentes con modelos de desarrollo económico-social impulsados por gobiernos antecedentes.

Ambas realidades, implican cambios en la articulación y el apoyo a la gestión de MPYME, que deben nacer desde la perspectiva de la planificación, pues el plazo de vigencia del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida ha expirado, para dar paso al actual Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025-Plan de Creación de Oportunidades, que traza los lineamientos esenciales para la formulación, articulación, coordinación e implementación de estrategias para sortear desafíos globales de orden económico, social y ambiental a escala nacional, territorial y local.

Los efectos de la COVID-19 en el contexto socio-económico nacional, son reflejados en el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025-Plan de Creación de Oportunidades, calculados en base a la Metodología de Necesidades Post-Desastre (PDNA) de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Unión Europea. Según estos; el impacto de la pandemia produjo un decrecimiento del 6.44% de la economía ecuatoriana y la pérdida de 532 359 puestos de trabajo entre 2019 y 2020, con mayor afectación en la actividad de alojamiento y

ofertas de alimentos, que experimentó la pérdida de 127 446 empleos y la actividad de comercio al por mayor y al por menor que disminuyó 98 399 puestos laborales. Al cierre de diciembre de 2020, las pérdidas económicas causadas por la crisis de salud están en el orden de los 16 381.6 millones de dólares estadounidenses (USD) (Ecuador, 2021).

En el ámbito social, las afectaciones se agrupan en cuatro segmentos que cuantifican el impacto humano de la pandemia:

1. Efectos en las condiciones de vida (salud: de marzo a diciembre de 2020 se reportaron 212 512 casos de contagio por COVID-19 y 14 034 decesos; educación: el modelo presencial emigró a modelos educativos no presenciales, las brechas de conectividad digital afectaron a 5.3 millones de estudiantes; pobreza: se incrementó la cantidad de personas vulnerables en 1.4 millones, mientras que 1.1 millones de personas descendieron al nivel de pobreza extrema).
2. Efectos en medios de vida (ingresos: reducción del 12.6% del ingreso promedio en hombres y del 7% en mujeres; empleos: se perdieron más de 532 empleos).
3. Efectos en la seguridad alimentaria (de marzo a diciembre de 2020 en 3 de cada 10 hogares, no fue posible pagar el valor mensual de la canasta básica).
4. Efectos en la inclusión social (personas con discapacidad: aproximadamente 5 752 discapacitados perdieron su trabajo y casi 278 000 vieron disminuida la atención a su salud, adultos mayores: 498 000 ancianos experimentaron la disminución de la atención a su salud, niños: dejaron de recibir 261 000 atenciones de salud, el 34.4% no completó el esquema de vacunación, jóvenes: es el grupo de edad más golpeado por el desempleo, mujeres: se reportaron 99 333 llamadas de emergencia por violencia intrafamiliar y 77 feminicidios, movilidad humana: se estima que el 75% de personas en condiciones de movilidad humana no pudieron solventar las necesidades básicas de sus respectivas familias) (Ecuador, 2021).

Los cambios de Gobierno también irradian influencias de todo tipo, visibilizadas fundamentalmente en aspectos económicos y repercusiones en la vida de la sociedad, una de cuyas aristas (la planificación estratégica para el desarrollo) se trata en el presente artículo, tomando como referentes el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Territorial Nacional y los instrumentos de planificación derivados que se establecen en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP); especialmente los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT).

Hasta principios del año 2021, la máxima referencia de la planificación estratégica del país era el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida, basado en principios de armonía, igualdad, equidad y solidaridad, acogidos por la idea del Buen Vivir (*Sumak Kawsay*) filosofía ancestral que expresa las aspiraciones de felicidad con respeto a la diversidad cultural y ambiental, que tenía en el Estado al principal responsable de su aplicación y garante de los derechos ciudadanos (Minuche, 2020). Además de emisor de políticas públicas, protagonista de la acción pública para formar una sociedad más justa a través del despliegue de tres ejes fundamentales:

1. Derechos para Todos Durante Toda la Vida, con el centro en la equidad, como una condición necesaria para erradicar la pobreza.
2. Economía al Servicio de la Sociedad, que esencialmente se trataba de una batería de objetivos y metas económicas, la planificación del desarrollo sostenible y el ordenamiento territorial con fuerte vocación social.
3. Más sociedad, mejor Estado, donde se planteaba una serie de nuevos conceptos y valores ciudadanos guiados por la actuación ética del Estado desde la perspectiva de una democracia social (Ecuador. Secretaría Nacional de Planificación, 2017).

El actual Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025-Plan de Creación de Oportunidades, constituye la máxima directriz política y administrativa a tomar en cuenta para elaborar y materializar las políticas públicas, constituye el principal instrumento para articular las acciones en el corto y mediano plazos, alineado con el Plan de Gobierno 2021-2025, la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Ecuador. Secretaría Nacional de Planificación, 2021).

Como documento rector del desarrollo y la planificación estratégica territorial del país, marca un punto de inflexión respecto al PND precedente, modificando el carácter del Gobierno como ente supremo de regulación por el de co-responsable del desarrollo; es decir, sin renunciar a su responsabilidad como garante de los derechos ciudadanos, el Gobierno deviene en actor que, conjuntamente con las instituciones privadas y la sociedad en general, son coparticipes en los esfuerzos para encontrar soluciones a los múltiples problemas que atentan contra el desarrollo económico y las necesidades de los ciudadanos, promoviendo el progreso como facilitador de estrategias, planes y proyectos, desde la visión de una democracia liberal, el respeto a la individualidad personal y la economía de libre mercado (Ecuador, 2021).

En contraposición al anterior Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida, que estaba vertebrado por tres ejes y 9 objetivos estratégicos e influenciado por una visión democrática social; el actual Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025-Plan de Creación de Oportunidades, concibe el progreso como facilitador de estrategias, planes y proyectos, desde la visión de una democracia liberal, el respeto a la individualidad personal y la economía de libre mercado e impregna esa visión en una estructura de cinco ejes: Económico, Social, Seguridad Integral, Transición Ecológica y el eje Institucional, que concentran su atención en 16 áreas claves de resultados, abarcan un total de 16 objetivos estratégicos, que deben ser implementados a través de 55 políticas públicas y 126 metas cuantificadas cuyo alcance se remite al año 2025. En la Tabla 1 se visualizan de forma resumida las principales diferencias de un plan, respecto al otro.

Tabla 1. Principales diferencias del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida, respecto al Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025-Plan de Creación de Oportunidades.

Instrumentos	Principios	Papel del Gobierno	Cantidad de Ejes	Cantidad de Objetivos estratégicos
PND 2017-2021-Toda una Vida	Democracia social, basada en la idea del Buen Vivir (Sumak Kawsay)	Actor e impulsor principal del desarrollo	3	9
PND 2021-2025-Plan de Creación de Oportunidades	Democracia liberal, basada en el respeto a la individualidad personal y la economía de libre mercado	Co- autor y co-responsable y coordinador del desarrollo	5	16

Ambas circunstancias, (pandemia de COVID-19 y cambio de Gobierno), han tenido amplia repercusión en todas las dimensiones de la sociedad y, por lo mismo, requieren de adaptación para asimilar los cambios especialmente en

el enfoque de la planificación estratégica para el desarrollo y el ordenamiento territorial, fuertemente permeado por la filosofía del papel del Estado en la Sociedad, que transversaliza todas las relaciones sociales y la actuación de los actores sociales, comenzando por las instituciones públicas en diferentes niveles.

Como paso inicial, es necesario entender la estructura del proceso de planificación estratégica en el Ecuador, que en correspondencia con el marco jurídico se establece en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), sistema de articulación del poder ejecutivo y de los diferentes niveles de Gobierno, cuya coordinación y orientación corre a cargo del Consejo Nacional de Planificación (CNP) que dispone de una secretaría especializada (Secretaría Técnica de Planificación, conocida por sus siglas CTP) que tiene, entre otras, la responsabilidad de acompañar y dar asistencia técnica a las instituciones rectoras de políticas públicas en el proceso de la planificación sectorial.

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), está regulado por la legislación vigente y se compone por instrumentos de planificación que complementan al PND y la Estrategia Territorial Nacional (ETN), entre estos:

- **Planes Sectoriales:** por medio de este instrumento, los diferentes sectores del Gobierno Nacional definen los objetivos y metas que aportan al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, así como las estrategias para monitorear y evaluar periódicamente las metas sectoriales. Además, incorporan las acciones propuestas en las Agendas para la Igualdad y planean los mecanismos necesarios para su implementación.
- **Agendas de Coordinación Zonal:** a partir de este instrumento se tratan de conciliar y compatibilizar las políticas, los planes y las acciones de los diferentes sectores del Gobierno Nacional y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en cada territorio, vinculando la planificación nacional por medio de mecanismos de articulación y coordinación entre los disímiles niveles de gobierno, velando por el fortalecimiento del proceso de desconcentración de poder y descentralización de facultades a nivel territorial. El marco jurídico establece nueve zonas administrativas de planificación en las siguientes provincias y cantones: Zona 1: Provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos; Zona 2: Provincias de Pichincha (excepto el cantón Quito), Napo y Orellana; Zona 3: Provincias de Pastaza, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo; Zona 4: Provincias de Manabí y Santo Domingo de los Tsáchilas; Zona 5: Provincias de Guayas (excepto los cantones de Guayaquil, Durán y Samborondón), Los Ríos, Península de Santa Elena, Bolívar y Galápagos; Zona 6: Provincias de Azuay, Cañar y Morona Santiago; Zona 7: Provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe y; Zona 8: Cantones Guayaquil, Durán y Samborondón.
- **Planes Institucionales:** constituyen tanto instrumentos de planificación y como de gestión, pues a través de ellos cada institución pública, (dentro de sus atribuciones y funciones), planifica y ejecuta acciones para crear y proveer bienes y servicios destinados a la población, así como sus fuentes de financiamiento; para contribuir al cumplimiento de las metas y objetivos nacionales y sectoriales.
- **Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT):** son los instrumentos elaborados e implementados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) a nivel de provincia, municipio (cantón), y parroquia, que trazan las directrices fundamentales de los GAD en relación con los lineamientos y directrices estratégicas de desarrollo establecidos a nivel nacional y constituyen la vía esencial para gestionar de forma concertada y articulada los lineamientos y directrices estratégicas de desarrollo en el territorio.
- **Agendas para la Igualdad:** son instrumentos donde se proponen las políticas públicas y sus correspondientes mecanismos de implementación emanados de cada Consejo Nacional para la Igualdad, así como las proyecciones estratégicas para incorporar los enfoques de igualdad en los Planes Sectoriales para tratar de reducir las brechas socio-económicas y promover el ejercicio de derechos sin ningún tipo de discriminación. Para asegurar su implementación, se colegian para su inclusión en la planificación sectorial y posterior ejecución por los organismos competentes.
- **Planes especiales de los proyectos de carácter estratégico:** son considerados como tales aquellos priorizados por el Gobierno Nacional, por su capacidad de fomentar las actividades económico-productivas, generar empleos y producir disímiles externalidades que tienen un efecto multiplicador. Su carácter estratégico se deriva por de su grado de importancia para el desarrollo territorial y que se basan en procesos de planificación que sobrepasan los límites político-administrativos convencionales y se plantean desde una perspectiva entre lo nacional y lo local, dada su capacidad de impactar en varias escalas y contextos, aportar valor agregado en diferentes espacios (local, nacional, internacional) y generar beneficios para el país. En este sentido, la planificación especial resulta útil para articular y coordinar los esfuerzos de los sectores públicos y privados, organizar la asignación de recursos y, especialmente, contribuir a mejorar la calidad de vida y generar oportunidades para la población.
- **Planes Territoriales Diferenciados:** son instrumentos diseñados para espacios del territorio que, por

sus particulares características biofísicas y socioculturales, requieren un análisis independiente, como es el caso de la Circunscripción Territorial Especial de la Amazonía, del Régimen Especial Galápagos y del Espacio Marino Costero.

- **Planes Fronterizos:** estos instrumentos de planificación complejos porque involucra la co-responsabilidad con otro país, debido a que se elaboran tanto para atemperar los instrumentos nacionales de planificación estratégica como para cumplir los compromisos contraídos por el Gobierno en virtud de acuerdos binacionales, con el objetivo de establecer lineamientos y directrices para el desarrollo equilibrado de zonas de integración fronteriza y que se implementan a través de planes conjuntos en materia de agricultura, infraestructura, medioambiente y otros entre los que se mencionan el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú y el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Colombia.

Cada uno de esos planes deben estar alineados con las políticas públicas y los lineamientos territoriales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y su Estrategia Territorial Nacional, por tanto, deben garantizar que sus respectivos contenidos y propuestas guarden relación con estos y asegurar su articulación y la participación activa de los actores implicados en cada caso, especialmente la de los diferentes niveles de gobierno respecto a la planificación y el ordenamiento territorial, como responsables de elaborar, compatibilizar e implementar cada instrumento de planificación y promover la complementariedad y la sinergia, en el ámbito de sus respectivas competencias.

El Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025-Plan de Creación de Oportunidades y la Estrategia Territorial Nacional que forma parte del plan y posee fuerza vinculante, se sitúan en la cúspide del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), e informan a los demás instrumentos de planificación que lo componen, como mecanismos para ejercer el poder ejecutivo del Gobierno a todas las instancias y proveer condiciones institucionales y normas generales que permitan el funcionamiento de la administración pública, de manera coordinada con el sector privado y la sociedad civil organizada (Ecuador. Secretaría Nacional de Planificación, 2021).

La Estrategia Territorial Nacional, forma parte del Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025-Plan de Creación de Oportunidades, y como tal, establece lineamientos que facilitan la articulación, la coordinación y el orden de prioridad de los instrumentos de planificación de las acciones de los diferentes niveles de Gobierno, con enfoque de integralidad y complementariedad mediante directrices

que articulan la gestión de las políticas públicas en cada territorio que cuentan con amplias libertades para promover soluciones a las necesidades y expectativas locales, en el marco de los ejes: Económico, Social, Seguridad Integral, Transición Ecológica e Institucional, en los que se vertebra el PND.

La Estrategia Territorial Nacional 2021-2025-Estrategia para las Oportunidades, plantea la evolución del modelo territorial vigente hasta la fecha, hacia un modelo territorial de las oportunidades, estableciendo la jerarquía y funcionalidad de los asentamientos poblacionales y los ámbitos de influencia territoriales para transformar las unidades territoriales agropecuarias de subsistencia con situación social no favorable en unidades territoriales donde los procesos económicos, sociales y ecológicos se integren sinérgicamente para alcanzar metas superiores de desarrollo sostenible (Ecuador, 2021a).

De esta forma, la Estrategia Territorial Nacional 2021-2025-Estrategia para las Oportunidades, traza tres directrices de vocación territorial:

1. Soporte territorial para la garantía de derechos.
2. Gestión del territorio para la transición ecológica.
3. Articulación del territorio para el aprovechamiento de las oportunidades locales.

Dichas directrices se desglosan en 9 lineamientos territoriales que a su vez contienen un total de 59 tareas que en su conjunto, impactan en los ejes, las áreas claves de resultados, los objetivos estratégicos, políticas públicas y metas del PND a lograr en el año 2025.

La disposición reglamentaria que pone en vigor el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025-Plan de Creación de Oportunidades y la Estrategia Territorial Nacional que forma parte integrante del plan, establece que la Secretaría Técnica de Planificación (CTP) debe emitir "las directrices y/o instrumentos necesarios a fin de que la gestión pública sus planes y/o proyectos a nivel nacional y territorial, estén alineados" (Ecuador, 2021, p. 5) con ambos instrumentos rectores.

El actual Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PADOT) de la ecuatoriana provincia de El Oro, fue reformulado en el año 2020 como "*herramienta fundamental para responder a las demandas y aspiraciones de desarrollo de todos los oreenses*" (Ecuador. Gobierno Autónomo Descentralizado Provincia El Oro, 2020), para un período de 2015 al 2025, sin embargo, tal reorientación se realizó en referencia al anterior Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida y su Estrategia Territorial Nacional (Ecuador. Secretaría Nacional de Planificación

y Desarrollo, 2017), lo que quiere decir que deben replantearse las prioridades estratégicas de la provincia respecto a las políticas públicas, programas y proyectos a ejecutar hasta el 2025, para su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025-Plan de Creación de Oportunidades y la Estrategia Territorial Nacional acompañante, especialmente con los objetivos estratégico número 1: *Incrementar y fomentar, de manera inclusiva, las oportunidades de empleo y condiciones laborales* y número 3: *Fomentar la productividad y competitividad en los sectores agrícola, industrial, acuícola y pesquero bajo el enfoque de economía circular*, ambos correspondientes al Eje Económico; el objetivo 5: Proteger a las familias, garantizar sus derechos y servicios, erradicar la pobreza y promover la inclusión social, que corresponde al Eje Social; el objetivo 11: *Conservar, restaurar, proteger y hacer uso sostenible de los recursos naturales*, perteneciente al Eje Transición ecológica y por último el objetivo 14: *Fortalecer las capacidades del Estado con énfasis en la administración de justicia y eficiencia en los procesos de regulación y control, con independencia y autonomía*, que se enuncia en el Eje Institucional. (Ecuador, 2021).

La actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) 2015-2025 de la provincia de El Oro, además de cumplir la obligación legal que corresponde, debería actualizar los datos e informaciones estadísticas y revisar el ordenamiento territorial actual para sintonizarlo con la actual Estrategia Territorial Nacional (ETN), principal instrumento de planificación y organización de cada territorio sobre ordenamiento físico, recursos naturales, infraestructura, desarrollo especial, actividades económicas, así como la protección y conservación del patrimonio natural y cultural, tomando como base los Ejes y Objetivos Estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025-Plan de Creación de Oportunidades, las directrices de la Estrategia Territorial Nacional y, especialmente las políticas y metas relacionadas al fomento de MPYME como fuentes que aportan al desarrollo local, así como su articulación, coordinación con otros actores socio-económicos de la provincia y el apoyo gubernamental consecuente, a fin de que puedan asimilar las consecuencias de la pandemia de COVID-19 y los impactos de las transformaciones del actual modelo de desarrollo, a fin consolidar su sostenibilidad, desde la perspectiva de la planificación.

En este proceso de actualización también se debe considerar las Agendas de Coordinación Zonal por su parte, son instrumentos para la coordinación de la acción pública en el territorio que hace parte de la Zona 7: Provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe, los Planes especiales de los proyectos de carácter estratégico, relacionados

con la gestión de tierras rurales e infraestructura tecnológica, el seguro para pequeños y medianos productores y pescadores artesanales, el fomento de iniciativas de articulación productiva entre pequeños productores y empresas agroindustriales, etc. Además de articular con los Planes Fronterizos habida cuenta que la provincia El Oro, es limítrofe con el Perú y consecuentemente interviene en el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú (Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador- Perú, 2020).

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) del Cantón Machala constituye el instrumento por excelencia que identifica y al mismo tiempo, sintetiza el proceso de planificación del desarrollo a nivel local, sin embargo, en su actualización datada en 2020 se dice que pesar de la experiencia acumulada durante casi cinco lustros aún se manifiestan dificultades en la articulación y coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para solucionar problemas comunes, optimizar los recursos disponibles para lograr las metas y objetivos propuestos, siempre apegados a los principios de participación y concertación institucional (Ecuador. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala, 2020).

De la fecha de actualización del PDOT cantonal se deduce posee similares falencias que las señaladas al PDOT de la provincia El Oro, respecto a los instrumentos de planificación estratégica nacional; por tanto, el mandato legal de alinear los instrumentos de planificación territorial con los nacionales, representa para una oportunidad para resolver las falencias identificadas y hacer énfasis en mecanismos de articulación y coordinación entre los actores y partes interesadas (GAD provincial, GAD municipal), el sector público y el privado, la academia (Universidades, centros tecnológicos y otros centros actores y/o generadores de conocimientos), la sociedad civil organizada (organizaciones no gubernamentales, comités pro mejoras, directivas de escuelas, juntas de agua, etc.) y los ciudadanos en su conjunto (Minuche, 2020).

En este empeño es crítico el apalancamiento de los emprendimientos personales y MPYME, en aras de conciliar intereses públicos y privados cuyos fines no sean exclusivamente obtener ganancias, sino además satisfacer determinadas necesidades sociales (Barreiro, 2018; Neto, et al., 2018).

Tanto el Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025-Plan de Creación de Oportunidades como la Estrategia Territorial Nacional, ofrecen los ejes, las áreas claves de resultados, los objetivos estratégicos, políticas públicas, metas, directrices, lineamientos y tareas muy claras respecto a la

articulación y gestión de MPYME en el entramado económico-productivo, el aumento de su productividad, competitividad y sostenibilidad, medidas por sus resultados concretos y por la disminución gradual de su dependencia de asignaciones presupuestarias gubernamentales (Barreiro, 2018; y González, 2019).

A no dudarlo, el papel tradicional que se atribuye a las grandes empresas en la economía viene cediendo paso a las MPYME como actor de progresiva importancia en las complejas dinámicas económicas, donde actúan como generadoras de empleo, distribuidoras de ingresos, suministradoras de productos y servicios, e incluso como primera línea promotora de innovaciones por su capacidad de captar rápidamente nuevas necesidades o insatisfacciones en productos y/o servicios ya existentes (Solano, 2012; Pereira, et al., 2018; Chávez, et al., 2018; Zambrano, et al., 2019; y Peñate, et al., 2021). De las investigaciones de Castro (2005), citado por Solano (2012); y Chávez, et al. (2018), se infiere que la clasificación de las MPYME es un asunto controversial desde la perspectiva conceptual, de la legislación nacional y los diferentes enfoques de instituciones gubernamentales y/o entidades bancarias, aunque coinciden en que en el país la generalidad de las MPYME constituidas se dedican diversas actividades económicas entre ellas mencionan por este orden: Comercio al por mayor y al por menor, Agricultura, silvicultura y pesca, Industrias manufactureras, Construcción, Transporte y almacenamiento, Información y Comunicaciones, Bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas y, Servicios comunales, sociales y personales.

MPYME a nivel macro.

De acuerdo a Luciani, et al. (2019), la proporción de MPYME en países de América Latina, ronda el 98%, como país de la región, en el Ecuador, esta proporción se manifiesta de manera similar, pues de cada 100 empresas, alrededor de 99 son catalogadas como MIPYME, criterio que parece coincidir con los estudios de Carvajal, et al. (2019).

Los datos son ampliados por Luciani, et al. (2019), quienes basados en cifras del Censo Económico realizado por el INEC en el año 2015), refieren que en el Ecuador, las grandes empresas constituyen el 0,5% del total, a diferencia de las MPYME, desglosadas en un 90,2% de microempresas; el 7,7% de pequeñas empresas y; el 1,6% catalogadas de medianas empresas, (Figura 1). Dichos autores remarcan que las MPYME actúan en varios sectores económicos, tales como: el 53% vinculadas a actividades de comercio al por mayor y al por menor; el 36% relacionadas a actividades de servicios; el 10%

dedicadas a actividades de manufactura y; alrededor del 1% enmarcadas en otros sectores. Como aportes socio-económicos significativos destacan que las MPYME ecuatorianas generan casi el 75% de los empleos a nivel nacional y aportan el 63% de los ingresos por concepto de ventas de bienes o servicios (Figura 2).

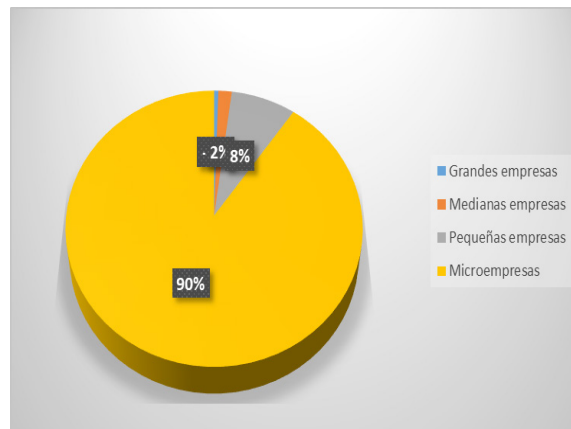


Figura 1. Empresas en el Ecuador.

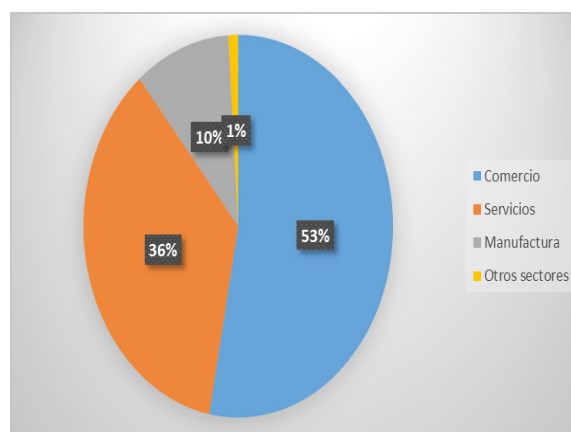


Figura 2. MPYME por actividades económicas.

Seguendo a Luciani, et al. (2019), la provincia El Oro, posee una gran tradición exportadora, principalmente de productos agrícolas, que aportan el 3,6% del PIB provincial. Por su parte González, et al. (2020), informan que, en El Oro, las MPYME representan el 99,7% entre todas las constituidas a nivel provincial; significando que las microempresas conforman el 89,5%, las pequeñas empresas el 8,4% y las medianas empresas el 1,8% de ese porcentaje.

Al respecto, precisan que el 41% de ellas se incluyen en actividades de comercio al por mayor y al por menor, seguidas del 34% de empresas englobadas dentro del sector los servicios y a continuación el 15% pertenecientes al sector agroindustrial (Figura 3). Dichos autores

acotan que la mayor concentración de MPYME orenses se halla en el cantón Machala, con un 45%, seguido del Guabo con un 15%, mientras que los cantones de Santa Rosa y Huaquillas comparten un 10% cada uno, Pasaje exhibe un 7% de MPYME, Piñas un 5% y el resto de los cantones (Arenillas, Atahualpa, Balsas, Chilla, Las Lajas, Marcabellí, Portovelo y Zaruma) suman el 8% (Figura 4).

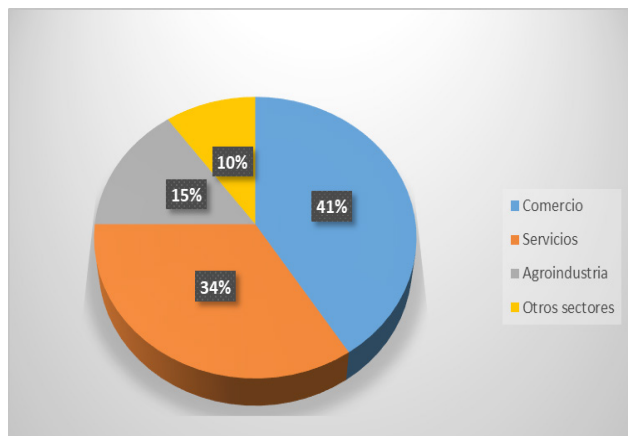


Figura 3. MPYME por actividades en El Oro.

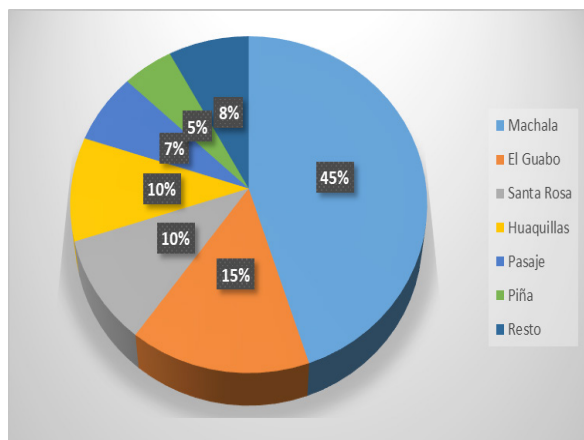


Figura 4. MPYME en la provincia El Oro.

Aunque no se discriminan las clases de empresa a que pertenecen los establecimientos, en la Tabla 2 se muestran algunas de las formas de organización de los modos de producción de la provincia El Oro a los efectos de destacar actividades económico-productivas que pueden ser impulsadas por emprendimientos y la gestión de MPYME.

Tabla 2. Formas de organización de los modos de producción.

Actividades Económicas	Número de establecimientos	Persnas empleadas
Alojamiento y servicio de alimentos	2 289	5 873

Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	116	1 882
Artes, entretenimiento y recreación	245	737
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	13 269	25 975
Distribución de agua; alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento	9	186
Industrias manufactureras	1 802	5 744
Información y comunicación	936	1 890
Otras actividades de servicios	1 654	5 745
Transporte y almacenamiento	276	2 292

En el cantón Machala se han registrado un total de 81 995 empresas, de las cuales el 35% están clasificadas como microempresas, el 45.7% de ellas legalmente domiciliadas en la ciudad de Machala (Carvajal, et al., 2019). Dichos autores comentan que más del 95% (más de 77 895) están dedicadas a actividades de comercio al por mayor y al por menor, seguidas de actividades de servicios y en menor medida a actividades relacionadas con el sector agroindustrial.

De acuerdo al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2019-2030 del cantón Machala, para realizar un análisis preliminar de las actividades productivas en este cantón se correlacionan estas agrupadas por los sectores económicos: primario, (actividades económicas vinculadas a la recolección, extracción y transformación de recursos naturales, tales como: la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la apicultura, la acuicultura, la caza y la pesca); secundario, (actividades de la economía que transforman la materia prima, que es extraída o producida por el sector primario, en productos y/o bienes de consumo, entre estas se incluyen: la artesanía, la industria, la construcción, la obtención de energía y la industria manufacturera); terciario, (abarca las actividades relacionadas con los servicios no productores o transformadores de bienes materiales, estos servicios se ofrecen para satisfacer las necesidades de la población, entre ellos: comercio, comunicaciones, finanzas, turismo, hostelería, ocio, cultura, espectáculos, la administración pública y otros servicios públicos, a cargo del Estado o de la iniciativa privada) y; no especificado, (actividades que no están especificadas, entre ellas los nuevos emprendimientos y los no declarados), según se grafica en la Figura 5 (Ecuador. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala, 2020).

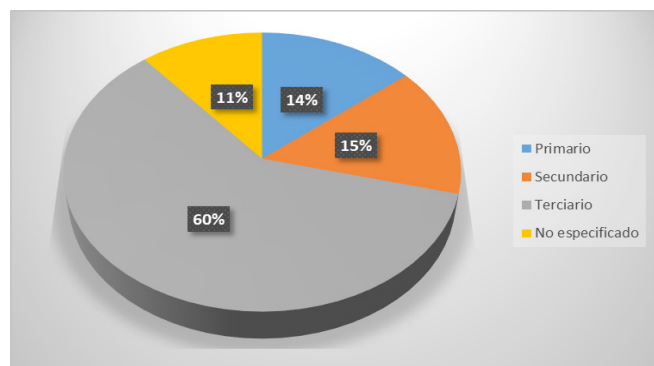


Figura 5. Actividades económicas por sectores en el cantón Machala.

Retomando la investigación de Carvajal, et al. (2019), a nivel local la mayoría de las MPYME cuentan con una persona como responsable principal y al mismo tiempo ejecutor de las funciones básicas de gestión empresarial. Desde el punto de vista sociológico, expresan que el 52% de las MPYME machaleñas están dirigidas por mujeres, el 47% por hombres, mientras que el 1% no se afilia a ninguno de estos géneros, agregando que el 47% de esta población posee un nivel medio de escolaridad, el 37% es egresado del nivel superior y el 16% solo tiene un nivel primario de escolaridad.

Por si no fuera suficiente la obligación legal de actualizar los correspondientes Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, se ha evidenciado la existencia de motivaciones fácticas que aconsejan la revisión de dichos instrumentos de planificación estratégica del desarrollo y dentro de ellos perfeccionar las formas, mecanismos y métodos que redunden en una mejor articulación y gestión de las MPYME, entre otros criterios que tiendan a sustentar la capacidad de supervivencia de las MPYME o al menos asegurar la calidad de la inversión en nuevos emprendimientos (Chávez, et al., 2018), habida cuenta el elevado índice de mortalidad (7%) de los nuevos emprendimientos (90%), en comparación con índice de mortalidad de empresas establecidas (Lasio, et al., 2015, como se citó en Luciani, et al., 2019).

La inserción fuerte y decidida de las MPYME en los instrumentos de planificación estratégica para un desarrollo local sostenible, también debe considerar las acciones de apoyo gubernamental para facilitar su desempeño y su supervivencia dentro del sistema económico-productivo, sorteando obstáculos como: la globalización de los mercados, las dificultades de créditos y financiamiento, las trabas para el acceso a nuevas tecnologías, infraestructuras y sistemas de gestión, las insuficiencias

de conocimientos, habilidades y competencias del capital humano y otras que impactan en sus indicadores de productividad, competitividad y eficiencia en un mercado cada vez más globalizado (Flores, et al., 2012; y Cruz, et al., 2012, como se citaron en Luciani, et al., 2019; Zambrano, et al., 2019; y Viswanathan & Telukdarie, 2021).

CONCLUSIONES

La actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la provincia de El Oro y del cantón de Machala, además de cumplir la obligación legal que corresponde, debería actualizar los datos e informaciones estadísticas y revisar el ordenamiento territorial actual para sintonizarlo con la actual Estrategia Territorial Nacional (ETN), principal instrumento de planificación y organización de cada territorio sobre ordenamiento físico, recursos naturales, infraestructura, desarrollo especial, actividades económicas, así como la protección y conservación del patrimonio natural y cultural (Ecuador. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala, 2020).

En este proceso de actualización debe también debe considerar las Agendas de Coordinación Zonal por su parte, son instrumentos para la coordinación de la acción pública en el territorio que hace parte de la Zona 7: Provincias de El Oro, Loja y Zamora Chinchipe, los Planes especiales de los proyectos de carácter estratégico, relacionados con la gestión de tierras rurales e infraestructura tecnológica, el seguro para pequeños y medianos productores y pescadores artesanales, el fomento de iniciativas de articulación productiva entre pequeños productores y empresas agroindustriales, etc. Además de articular con los Planes Fronterizos habida cuenta que la provincia El Oro, es limítrofe con el Perú y consecuentemente interviene en el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú (Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador- Perú, 2020).

Los instrumentos de planificación estratégica para un desarrollo local sostenible, también debe considerar la inserción fuerte y decidida de las MPYME en planes y proyectos, donde se especifiquen las acciones de apoyo gubernamental para facilitar su desempeño y su supervivencia dentro del sistema económico-productivo, sorteando obstáculos que impactan negativamente en sus indicadores de productividad, competitividad y eficiencia en un mercado cada vez más globalizado (Luciani, et al., 2019; Zambrano, et al., 2019; y Viswanathan & Telukdarie, 2021).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barreiro, A. E. (2018). Utilización de los espacios urbanos y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas en la ciudad de Machala. *Revista Universidad y Sociedad*, 10(2), 149-153.
- Carvajal, H., Borja, L., & Vite, H. (2019). Financiamiento de microempresas según la perspectiva de género en el cantón Machala. *Revista Cumbres*, 5(2), 33-48.
- Chávez, G., Campuzano, J., & Betancourt, V. (2018). Las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. Clasificación para su estudio en la carrera de Ingeniería en Contabilidad y Auditoría de la Universidad Técnica de Machala. *Revista Conrado*, 14(65), 247-255.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017). *Ciudades sostenibles con igualdad en América Latina y el Caribe. Seis mensajes claves*. CEPAL. <http://www.cepal.org/es/notas/cepal-onu-habitat>
- Ecuador. Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala. (2020). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2019-2030 del cantón Machala*. https://www.machala.gob.ec/SIL/ter/plate/PDOT_CANT%C3%93N%MACHALA%202019.pdf
- Ecuador. Gobierno Autónomo Descentralizado Provincia El Oro. (2020). *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2015-2025 provincia de El Oro*. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdocumentofinal/0760000180001_PDYOT-PROVINCIA%20EL%20ORO-14-08-2015_14-08-2015_18-31-46.pdf
- Ecuador. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2017). Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021-Toda una Vida. <https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2018-10/Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20Toda%20Una%20Vida%202017%20-%202021.pdf>
- Ecuador. Secretaría Nacional de Planificación. (2017). Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial cantón Machala, provincia de El Oro. http://app.sni.gob.ec/sni-link/sni/PORTAL_SNI/data_sigad_plus/sigadplusdiagnostico/0760028780001_POT_EL%20RETIRO_19-05-2015_20-31-47.pdf
- Ecuador. Secretaría Nacional de Planificación. (2021). Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025-Plan de Creación de Oportunidades. SNP. https://www.fielweb.com/App_Themes/InformacionInteres/409530.pdf
- González Ordóñez, A.I., Luciani Toro, L. R., Urdaneta Montiel, A. J., & Zambrano Morales, Á. A. (2020). La competitividad interna empresarial de las Mipymes de la provincia El Oro. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 3(3), 253-259.
- González, A. I. (2019). Gestión ambiental y competitividad de las pymes del sector comercio en el cantón Machala, provincia El Oro, Ecuador. *Revista Espacios*, 40(27).
- Luciani, L.R., Zambrano, A.A., & González, A.I. (2019). MIPYMES ecuatorianas: Una visión de su emprendimiento, productividad y competitividad en aras de mejora continua. *COODES*. 7(3), 313-332.
- Neto, J. V., Marinho, M.S., y Carvalho, P.S. (2018). Desafios da implantação do planejamento estratégico pela micro e pequena empresa. *Revista Espacios*, 39(33).
- Organización de las Naciones Unidas. (2006). Indicadores de la Comisión de Desarrollo Sustentable. https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework_A.RES.71.313%20Annex_Spanish.pdf
- Peñate, Y., Arce, J., Losada, D., & Intriago, N.V. (2021). Estrategias de marketing digital y el fracaso de las pymes. *Revista Universidad y Sociedad*. 13(3). 391-400.
- Pereira, S., Apunte, R. y Pulgar, M.E. (2018). Relación entre el desempeño de las Pyme y el valor agregado bruto. *CienciAmérica*. 7(1), 1-11.
- Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador- Perú. (2020). Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador – Perú. <http://planbinacional.org.ec/wp-content/uploads/2020/04/acta-de-la-xxxiii-reunion-del-directorio-del-plan-binacional-23-01-2020.pdf>
- Quevedo Reyes, Y., Portela Peñalver, L., Cabrera Álvarez, E. N., & Mata Varela, M. de la C. (2021). Sostenibilidad de cadenas productivas: precisiones teóricas. *Universidad Y Sociedad*, 13(6), 461-470.
- Solano, J.A. (2012). Caracterización de PYME comercial del Cantón Machala, 2012. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 12(169), 1-13.
- Viswanathan, R., & Telukdarie, A. (2021). A systems dynamics approach to SME digitalization. *Procedia Computer Science*, 8(180), 816-824.
- Zambrano, A.A., Luciani, L.R. y González, A.I. (2019). Validación de la propuesta de mejora continua para la competitividad interna de las Pequeñas y Medianas Empresas ecuatorianas. *COODES*. 7(1), 117-128.