



Agenda *Productiva* *de El Oro*

*Hoja de Ruta para el Desarrollo
Productivo Provincial*

2026 — 2030

CON EL APOYO INSTITUCIONAL DE



Implementada por
giz
Beauftragte Bundesagentur
für internationale
Zusammenarbeit (BIZ) GmbH



Agenda Productiva de El Oro

Hoja de Ruta para el Desarrollo Productivo Provincial 2026-2030

«Construida con la voz de los productores, orientada por la evidencia»



Elaborado por

Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro

Dirección de Planificación Procesos y Tecnología

En cooperación con

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)

Universidad Técnica de Machala (UTMACH)

Corporación Empresarial por la Competitividad de El Oro (CECOR)

ING. CLEMENTE BRAVO RIOFRIO

PREFECTO

ÍNDICE

Índice de cuadros	vi
Índice de gráficos	vi
Índice de diagramas	vi
Índice de recuadros	vii
PARTE I <i>EL MARCO: ¿CÓMO PENSAMOS EL DESARROLLO PRODUCTIVO?</i>	1
CAPÍTULO I Visión de desarrollo y marco de referencia	2
La visión provincial — PDYOT 2024-2027	2
Del plan al instrumento — La cadena de planificación	3
Los actores del proceso	4
CAPÍTULO II Marco conceptual — Por qué priorizar y cómo hacerlo	7
El desafío de toda agenda productiva	7
La lógica de la bola de nieve	7
Cuellos de botella y restricciones vinculantes	8
La matriz atractivo-factibilidad	9
¿Y el largo plazo? La Estrategia de Competitividad	11
CAPÍTULO III Lecciones internacionales — Agendas productivas que funcionaron	13
Perú — Agencias Regionales de Desarrollo y Estrategias EDIR	13
Centroamérica — Metodología CEPAL-GIZ de fortalecimiento de cadenas de valor	14
Colombia — Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación	15
Colombia — GIZ y desarrollo económico rural sostenible	15
Los patrones comunes — ¿Qué tienen en común las agendas que funcionaron? ...	16
PARTE II <i>EL CONTEXTO: ¿DE DÓNDE PARTIMOS?</i>	19
CAPÍTULO IV El Oro — Diagnóstico económico-productivo y la paradoja provincial	20
El Oro: tierra de producción, no de transformación	20
Estructura productiva y empleo	21
Las seis cadenas y su situación actual	22
Banano: la base de la economía provincial	22
Cacao: el activo diferenciador	23
Café: nicho de altura con potencial de especialidad	23
Pesca y acuicultura: la estrella de la diversificación	24
Ganadería: productividad baja, potencial en transformación	24
Turismo: megadiversidad sin estructuración	25

Los cuellos de botella que frenan todo	26
Energía: el techo de la transformación.....	26
Logística: la desconexión que encarece	27
Gobernanza productiva: la dispersión institucional	27
Regulación internacional: la urgencia del EUDR.....	27
Los actores del ecosistema productivo	28
PARTE III <i>EL PROCESO: ¿CÓMO CONSTRUIMOS LA AGENDA?</i>	31
CAPÍTULO V Metodología — Del taller a la medida	32
El marco institucional	32
La metodología participativa.....	33
Producto 1 — Diagnóstico y Línea Base.....	34
Producto 2 — Talleres participativos con actores productivos.....	34
Producto 3 — Consolidación y Plan de Acción	35
El complemento técnico	36
La convergencia.....	37
CAPÍTULO VI La voz de los productores — Los talleres sectoriales	39
El taller de banano.....	39
Quiénes participaron	39
Lo que dijeron los productores	39
Las medidas propuestas	40
Lo que el análisis técnico aportó.....	40
El taller de cacao.....	40
Quiénes participaron	40
Lo que dijeron los productores	41
Las medidas propuestas	41
Lo que el análisis técnico aportó.....	42
El taller de café	42
Quiénes participaron	42
Lo que dijeron los productores	42
Las medidas propuestas	42
Lo que el análisis técnico aportó.....	43
El taller de pesca y acuicultura	43
Quiénes participaron	43
Lo que dijeron los productores	43
Las medidas propuestas	44
Lo que el análisis técnico aportó.....	44

El taller de ganadería.....	45
Quiénes participaron	45
Lo que dijeron los productores	45
Las medidas propuestas	45
Lo que el análisis técnico aportó.....	46
El taller de turismo.....	46
Quiénes participaron	46
Lo que dijeron los productores	46
Las medidas propuestas	47
Lo que el análisis técnico aportó.....	48
Síntesis: lo que los productores dijeron	48
CAPÍTULO VII El complemento técnico — Análisis y reorientación	50
El análisis de complejidad económica aplicado a El Oro	50
Los hallazgos que modificaron la Agenda	51
La pesca y acuicultura como cadena bisagra	51
El procesamiento de alimentos como frontera eficiente	52
La energía y la logística como restricciones vinculantes	52
Las medidas participativas son sólidas pero incompletas.....	53
Lo que cambió	53
Reclasificaciones: de sectoriales a transversales	53
Cinco medidas transversales incorporadas	54
El eje logístico: de menciones dispersas a categoría propia.....	54
La única eliminación: BAN-08	55
El balance: de 49 a 53 medidas.....	55
La convergencia: por qué dos fuentes son mejor que una	55
PARTE IV <i>LOS RESULTADOS: ¿QUÉ PROPONE LA AGENDA?</i>	57
CAPÍTULO VIII Arquitectura y priorización de la agenda.....	58
Del taller al documento final	58
Estructura de la agenda.....	58
Tipología de medidas.....	59
La priorización — Matriz atractivo × factibilidad	60
Resultados de la priorización	61
De la priorización a las fases	65
Resumen cuantitativo de la Agenda	66
CAPÍTULO IX Ejes productivos sectoriales.....	68
9.1 Banano	68

9.1.1 Diagnóstico del sector.....	68
9.1.2 Las medidas propuestas.....	69
9.1.3 Pedidos concretos al gobierno central	70
9.1.4 Nota estratégica.....	70
9.2 Cacao	71
9.2.1 Diagnóstico del sector	71
9.2.2 Las medidas propuestas	71
9.2.3 Pedidos concretos al gobierno central.....	73
9.2.4 Nota estratégica	73
9.3 Café.....	73
9.3.1 Diagnóstico del sector	73
9.3.2 Las medidas propuestas	74
9.3.3 Pedidos concretos al gobierno central.....	75
9.3.4 Nota estratégica	75
9.4 Pesca y Acuicultura.....	75
9.4.1 Diagnóstico del sector	75
9.4.2 Las medidas propuestas	76
9.4.3 Pedidos concretos al gobierno central.....	78
9.4.4 Nota estratégica	78
9.5 Ganadería	78
9.5.1 Diagnóstico del sector	78
9.5.2 Las medidas propuestas	79
9.5.3 Pedidos concretos al gobierno central.....	80
9.5.4 Nota estratégica	81
9.6 Turismo	81
9.6.1 Diagnóstico del sector	81
9.6.2 Las medidas propuestas	81
9.6.3 Pedidos concretos al gobierno central.....	83
9.6.4 Nota estratégica	83
Síntesis de los seis ejes	83
CAPÍTULO X Eje transversal estratégico: logística y hub provincial.....	85
10.1 Por qué la logística es un eje estratégico.....	85
10.2 Las cuatro medidas logísticas.....	86
10.3 El hub de Puerto Bolívar: una visión de mediano plazo.....	88
10.4 La concesión portuaria y las oportunidades de la Ley de Puerto Bolívar	89
10.5 Actores y articulación institucional	90

Nota estratégica: de eje logístico a política de competitividad	91
CAPÍTULO XI Medidas transversales: la infraestructura compartida del desarrollo productivo.....	93
11.1 Perfil de las cinco medidas transversales	93
11.2 TRANS-01: Monitoreo climático con red de estaciones meteorológicas	94
11.3 TRANS-02: Centro de investigación e innovación agroindustrial multi-cadena	95
11.4 TRANS-03: Gestión energética provincial	96
11.5 TRANS-04: Gobernanza — institucionalización de mesas y consejos consultivos	99
11.6 TRANS-05: Inteligencia comercial y articulación con mercados internacionales (ProEcuador).....	100
Nota estratégica: lo que las medidas transversales hacen que las medidas sectoriales no pueden	101
PARTE V LA IMPLEMENTACIÓN: ¿CÓMO LO HACEMOS REALIDAD?	103
CAPÍTULO XII La hoja de ruta: cómo se convierte la agenda en acción	104
12.1 La lógica de las fases.....	104
12.2 Fase 1 — Implementación inmediata (0–12 meses)	105
Lo que la Fase 1 construye	107
12.3 Fase 2 — Construcción de condiciones (12–24 meses)	108
Lo que la Fase 2 construye.....	111
12.4 Fase 3 — Consolidación y sofisticación (más allá de 24 meses)	112
Lo que la Fase 3 construye.....	114
La condición de éxito	114
CAPÍTULO XIII Arquitectura institucional — Quién gobierna la agenda y cómo ...	116
13.1 La Prefectura como articulador — no como ejecutor único	116
13.2 Las Mesas Permanentes de Productividad — de talleres a instituciones	117
13.3 El Comité de Competitividad Provincial — la instancia de decisión estratégica	118
13.4 La agenda dentro de la Estrategia Provincial de Competitividad	119
13.5 Diagrama de la arquitectura de gobernanza.....	120
13.6 Condiciones de arranque — los primeros 100 días.....	120
CAPÍTULO XIV Monitoreo, evaluación y rendición de cuentas — cómo sabemos si funciona.....	122
14.1 El sistema de monitoreo — tres niveles de seguimiento	122
Nivel 1 — Seguimiento por medida (trimestral)	122
Nivel 2 — Seguimiento por eje (trimestral, en mesas sectoriales)	123
Nivel 3 — Seguimiento agregado (semestral, en Comité de Competitividad)...	123

14.2 Indicadores de resultado — qué cambia en la economía provincial.....	124
14.3 Evaluación de medio término — año 3	125
14.4 Rendición de cuentas — devolver los resultados a los productores	126
PARTE VI <i>CIERRE</i>	128
CAPÍTULO XV La agenda como primer paso — hacia la Estrategia Provincial de Competitividad	129
15.1 De la agenda a la estrategia — una arquitectura de cuatro componentes.....	129
15.2 Lo que la agenda no cubre — y por qué importa nombrarlo	131
15.3 La premisa central — las medidas de hoy crean las condiciones para la transformación de mañana.....	132
15.4 Una agenda viva — invitación a la acción	132
Bibliografía — Agenda Productiva de El Oro	1
Referencias bibliográficas	1
Normativa y marcos regulatorios	2
Ecuador.....	2
Colombia.....	3
Unión Europea.....	3
Fuentes estadísticas oficiales.....	3
Documentos institucionales del proceso (no bibliografía académica).....	3

Índice de cuadros

III. #: Comparación de experiencias internacionales de agendas productivas territoriales	16
IV. #: Síntesis diagnóstica de las seis cadenas productivas de El Oro.....	25
VI. #: Síntesis de los talleres participativos por cadena productiva.....	48

Índice de gráficos

IV. #: Composición del Valor Agregado Bruto de El Oro por sector económico.....	21
IV. #: Participación de El Oro en el VAB nacional, 2010-2023.....	22
VIII. #: Matriz de priorización — distribución de las 53 medidas por atractivo y factibilidad.....	62
XIV. #: Tablero de seguimiento tipo — semáforos por eje y fase	124

Índice de diagramas

I. #: Cadena de planificación: del PDYOT a la Agenda Productiva	4
II. #: Matriz de priorización: atractivo × factibilidad (esquema conceptual)	10

II. #: De la Agenda a la Estrategia: complementariedad entre el corto y el largo plazo	12
IV. #: Restricciones vinculantes y su efecto transversal sobre las cadenas productivas	28
IV. #: Mapa de actores del ecosistema productivo de El Oro	29
V. #: Arquitectura institucional del proceso de construcción de la Agenda	33
V. #: Secuencia metodológica: de los talleres a las medidas	35
V. #: La convergencia: del taller y el análisis a la Agenda	37
VIII. #: La arquitectura de la Agenda Productiva de El Oro	59
VIII. #: De la priorización a las fases — la lógica de la hoja de ruta	65
XII. #: La lógica de las fases — secuencia de habilitación	105
XIII. #: Organigrama de gobernanza de la Agenda Productiva	120
XIV. #: Ciclo completo de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas	127
XV. #: Arquitectura de la Estrategia Provincial de Competitividad	130

Índice de recuadros

I. #: Los actores institucionales de la Agenda	5
II. #: ¿Qué es la "bola de nieve" productiva?	8
III. #: ¿Qué significa esto para El Oro? — Los cinco patrones del éxito	18

PARTE I

EL MARCO: ¿CÓMO PENSAMOS EL DESARROLLO PRODUCTIVO?



CAPÍTULO I

Visión de desarrollo y marco de referencia

El desarrollo productivo de un territorio no se construye en el vacío. Se inscribe en una visión de futuro que define hacia dónde se dirigen los esfuerzos colectivos, y se materializa a través de instrumentos concretos que traducen esa visión en acciones. En el presente capítulo se establece el marco de referencia de la Agenda Productiva de El Oro: la visión provincial que la orienta, la cadena de planificación que la sustenta y los actores institucionales que la hacen posible.

La visión provincial — PDYOT 2024-2027

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDYOT) 2024-2027 de la provincia de El Oro constituye el instrumento rector de la planificación territorial. Su visión al año 2030 establece una hoja de ruta ambiciosa pero anclada en las capacidades existentes del territorio:

"Para el año 2030, la provincia de El Oro marca un nuevo Norte, ambientalmente sustentable del páramo al manglar; supera las brechas de desigualdad en el territorio; fomenta la inserción estratégica en el comercio nacional e internacional a través del desarrollo productivo, siendo un referente agro, logístico y minero industrial; consolidándose como un destino turístico reconocido a través de su marca provincia; además, cuenta con altos niveles de conectividad intermodal aérea internacional, fluvial, marítima y terrestre, con óptimo servicio de las telecomunicaciones y energía de alta calidad para el desarrollo de sus actividades, con asentamientos humanos equilibrados entre lo urbano y rural, en continuo desarrollo y mejora de sus equipamientos y servicios básicos; su población empoderada de los objetivos territoriales y de los procesos de participación ciudadana, que unitariamente trabajan en conjunto para propender al desarrollo y elevar la calidad de vida de sus habitantes" (GADPEO, 2024).

Esta visión contiene al menos seis elementos directamente vinculados al desarrollo productivo que se busca impulsar con la presente agenda. En primer lugar, se plantea la **inserción estratégica en el comercio nacional e internacional** como vía de desarrollo, lo que implica superar el modelo de exportación primaria sin valor agregado que ha caracterizado a la provincia. En segundo lugar, se aspira a consolidar a El Oro como **referente agro, logístico y minero industrial**. Esta formulación reconoce las tres vocaciones productivas del territorio: la agricultura de exportación, la posición geográfica estratégica para la logística y el potencial minero que requiere industrialización (GADPEO, 2024).

En tercer lugar, la visión apunta al turismo como eje de diversificación, al proyectar la provincia como un **destino turístico reconocido con marca provincia**. La megadiversidad del territorio —desde el manglar costero hasta el páramo andino— ofrece una base natural que, sin embargo, requiere estructuración y articulación para convertirse en producto turístico competitivo. En cuarto lugar, se destaca la necesidad de **conectividad intermodal** como condición habilitante: infraestructura aérea internacional, fluvial, marítima y terrestre que conecte la producción con los mercados.

El quinto elemento es la **energía de alta calidad**, señalada explícitamente como requisito para el desarrollo de actividades productivas. Este aspecto resulta particularmente relevante porque, como se analiza en el capítulo 4, el déficit energético

constituye una de las restricciones vinculantes que frenan la transformación productiva de la provincia. Finalmente, la visión incorpora un componente de **participación ciudadana y empoderamiento territorial** que se traduce en la aspiración de que la población trabaje de manera conjunta hacia los objetivos de desarrollo (GADPEO, 2024). Este último elemento no es decorativo: la Agenda Productiva que aquí se presenta nace, precisamente, de un proceso participativo con los actores productivos del territorio.

La visión del PDYOT, entonces, no constituye un enunciado abstracto. Se trata de una declaración de intenciones que identifica con claridad los ámbitos de acción —agro, logística, minería, turismo, energía, conectividad— y las condiciones necesarias para activarlos. Lo que se requiere es un instrumento que traduzca esos ámbitos en medidas concretas, priorizadas y con responsables. Ese instrumento es la Agenda Productiva.

Del plan al instrumento — La cadena de planificación

La Agenda Productiva de El Oro no es un ejercicio aislado ni un documento paralelo al sistema de planificación provincial. Se inscribe en una **cadena lógica de planificación** que va desde la visión territorial hasta las medidas operativas, pasando por un marco estratégico intermedio. Esta cadena se articula en tres niveles que se complementan y refuerzan mutuamente.

En el primer nivel se encuentra el **PDYOT 2024-2027**, que establece la visión, los objetivos y las metas de desarrollo territorial para la provincia. Como instrumento de planificación obligatorio para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en el Ecuador, el PDYOT define el horizonte hacia el cual se orientan todas las intervenciones provinciales. Su componente económico-productivo plantea las aspiraciones generales —inserción comercial, diversificación, conectividad—, aunque no especifica las medidas concretas para alcanzarlas (GADPEO, 2024).

En el segundo nivel se ubica la **Estrategia Provincial de Competitividad**, un documento de carácter estratégico que articula cuatro componentes: i) la Agenda Productiva (medidas participativas de implementación inmediata); ii) las restricciones vinculantes (logística, energía, gobernanza); iii) las fronteras de diversificación (agroindustria, servicios, bioeconomía); y iv) la acumulación de capacidades (transferencia de conocimiento, capital humano, mercados). La Estrategia proporciona el marco analítico que sustenta las decisiones de la Agenda, incluyendo el análisis de complejidad económica que identifica las oportunidades de diversificación a mediano y largo plazo.

En el tercer nivel se sitúa la **Agenda Productiva** propiamente dicha —el presente documento—, que constituye el Componente 1 de la Estrategia. Su función es operativa: traduce la visión del PDYOT y el análisis de la Estrategia en 53 medidas concretas, priorizadas mediante una matriz de atractivo y factibilidad, organizadas en fases de implementación y asignadas a actores específicos. Mientras el PDYOT dice *hacia dónde* y la Estrategia dice *por qué*, la Agenda dice *qué hacer, cuándo y con quién*.

Esta distinción resulta fundamental para comprender el alcance del presente documento. La Agenda no pretende abarcar toda la problemática del desarrollo productivo de El Oro —esa tarea corresponde a la Estrategia en su conjunto—. Se concentra, en cambio, en las medidas que nacen del proceso participativo con los productores, fortalecidas con evidencia técnica, y que pueden implementarse en un horizonte de uno a dos años. Como señalan Ocampo (2011) y Sunkel (2009), el desarrollo

productivo exige tanto acciones inmediatas que resuelvan restricciones actuales como una visión de largo plazo que oriente la transformación estructural. La Agenda atiende lo primero; la Estrategia, en su versión completa, incorpora ambas dimensiones.

I.1: Cadena de planificación: del PDYOT a la Agenda Productiva



Fuente: Elaboración propia.

Fuente: Elaboración propia.

La cadena PDYOT → Estrategia → Agenda no es, por tanto, una jerarquía burocrática sino una **secuencia funcional**: cada nivel necesita al anterior para tener dirección y al siguiente para tener concreción. Un plan sin instrumentos es una declaración vacía; un instrumento sin plan es una intervención sin rumbo. La fuerza de este esquema radica en que cada pieza cumple un rol diferenciado y todas convergen hacia el mismo horizonte.

Los actores del proceso

La Agenda Productiva de El Oro no es el producto de un único actor institucional. Se construyó a partir de un **acuerdo entre tres entidades** —el GADPEO, la Universidad Técnica de Machala y la Corporación Empresarial por la Competitividad de El Oro (CECOR)— con roles complementarios, facilitado por la cooperación técnica de la GIZ. Esta articulación ha sido determinante tanto para la legitimidad como para la viabilidad técnica del proceso.

El **Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro (GADPEO)**, a través de la Prefectura, ejerce el rol de **articulador territorial y líder político** del proceso. Como nivel intermedio de gobierno con competencias en fomento productivo, viabilidad y riego, el GADPEO posee la institucionalidad necesaria para convocar actores, gestionar recursos y dar continuidad a las medidas propuestas. La Dirección de

Planificación del GADPEO actúa como secretaría técnica del proceso, asegurando la coherencia entre la Agenda y el sistema de planificación provincial.

La **Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)** cumplió el rol de **facilitador del proceso**. Su experiencia en el diseño de agendas productivas territoriales en América Latina —documentada en los casos de Perú, Colombia y Centroamérica que se analizan en el capítulo 3— fue el catalizador que permitió que los tres actores locales se sentaran juntos a analizar la productividad provincial con los propios productores. La GIZ aportó el marco metodológico probado para la facilitación de procesos participativos, la priorización de cadenas productivas y la articulación multinivel.

La **Universidad Técnica de Machala (UTMACH)** cumple el rol de **generadora de conocimiento aplicado**. Su contribución se centra en conectar la capacidad de investigación de la universidad con los problemas concretos de la industria local, produciendo conocimiento útil orientado a la resolución de las restricciones que enfrentan los productores. El trabajo principal se ha desarrollado con la Facultad de Ciencias Agropecuarias (FCA), que aporta investigación aplicada en las cadenas agrícolas y pecuarias, y en menor medida con la Facultad de Ciencias Sociales, cuyas capacitaciones se han orientado a la formación de capacidades empresariales en los actores productivos.

La **Corporación Empresarial por la Competitividad de El Oro (CECOR)** constituye la **voz organizada del sector productivo**. Esta corporación agrupa a empresarios de diversas áreas de la economía provincial y asegura que las propuestas que emerjan del proceso sean pertinentes para quienes producen, comercializan e invierten en el territorio.

I.1: Los actores institucionales de la Agenda



Fuente: Elaboración propia.

Esta articulación multiactor no es una formalidad institucional. Responde a una lección aprendida de la experiencia internacional en agendas productivas territoriales: los procesos que logran resultados sostenibles son aquellos que articulan gobierno, cooperación internacional, academia y sector productivo desde el diseño hasta la implementación (CEPAL, 2024). Como se examina en el capítulo 3, las experiencias de las Agencias Regionales de Desarrollo del Perú (IPE, 2024) y de las Agendas Departamentales de Competitividad de Colombia (CAF, 2019) confirman que la gobernanza multiactor constituye un factor crítico de éxito.

La Agenda que se presenta en las páginas siguientes es, entonces, el producto de esta convergencia institucional. Su fortaleza no reside únicamente en la calidad de las medidas propuestas —que se detallan en las partes III y IV—, sino en el proceso que las generó: un proceso anclado en la visión provincial, sustentado en evidencia, facilitado por cooperación internacional de calidad y construido con la participación directa de los productores del territorio.

CAPÍTULO II

Marco conceptual — Por qué priorizar y cómo hacerlo

Toda agenda productiva enfrenta una pregunta ineludible: si los recursos son limitados y las necesidades múltiples, ¿dónde concentrar los esfuerzos para generar el mayor impacto? Este capítulo presenta la lógica que sustenta las decisiones de priorización de la Agenda Productiva de El Oro. No se trata de una discusión teórica abstracta, sino de un marco operativo que el lector necesita comprender para entender por qué, en las partes III y IV, unas medidas aparecen antes que otras y unas cadenas reciben más atención que otras.

El desafío de toda agenda productiva

Un territorio no puede hacer todo a la vez. Esta afirmación, que parece obvia, constituye sin embargo el punto de partida que muchos ejercicios de planificación productiva ignoran. Se elaboran listados exhaustivos de necesidades, se multiplican los ejes estratégicos y se promete actuar simultáneamente en todos los frentes. El resultado, con frecuencia, es un documento que se archiva: demasiado ambicioso para implementar, demasiado disperso para generar impacto.

La provincia de El Oro enfrenta este desafío con particular intensidad. Su base productiva es diversa —banano, cacao, café, pesca y acuicultura, ganadería, turismo, minería— y los problemas que afectan a cada cadena son múltiples. Los productores bananeros enfrentan la amenaza del *Fusarium Raza Tropical 4* (Foc R4T), los cacaoteros luchan con deficiencias de poscosecha, los camaroneros requieren certificaciones ambientales, los ganaderos necesitan mejorar productividad, y el turismo carece de estructuración. Si a esto se suman las restricciones transversales —energía, logística, conectividad, gobernanza—, el inventario de necesidades se vuelve abrumador.

La tentación es obvia: intentar resolver todo a la vez. Sin embargo, la experiencia internacional en políticas de desarrollo productivo muestra consistentemente que los territorios que logran transformaciones reales son aquellos que priorizan (Chacua et al., 2024). Priorizar no significa abandonar sectores ni ignorar problemas. Significa identificar dónde una intervención temprana genera el mayor efecto multiplicador, y empezar por ahí.

La lógica de la bola de nieve

La Agenda Productiva de El Oro se construye sobre una premisa central que puede expresarse con una metáfora sencilla: **la bola de nieve**. Se trata de comenzar con cambios pequeños, alcanzables en el corto plazo, que generen las condiciones para cambios mayores en el futuro. No se busca transformar la economía provincial de un golpe, sino poner en movimiento una dinámica acumulativa donde cada logro habilita el siguiente.

Esta lógica se sustenta en una observación empírica bien documentada en la literatura del desarrollo: las economías no se transforman por saltos discretos sino por procesos acumulativos de construcción de capacidades (Hirschman, 1958). Cada inversión

en una cadena productiva genera encadenamientos hacia atrás y hacia adelante — proveedores que se desarrollan, servicios que se crean, conocimiento que se transfiere— que amplían las posibilidades para la siguiente inversión. Lo que Hirschman denominó *linkages* es, en esencia, el mecanismo por el cual una bola de nieve pequeña se convierte en una fuerza transformadora.

En el contexto de El Oro, la lógica de la bola de nieve se traduce en una secuencia concreta. Si se resuelve primero el problema de cadena de frío para productos perecederos, se desbloquea simultáneamente la exportación de valor agregado en banano, la certificación de calidad en cacao y la comercialización de productos pesqueros procesados. Si se institucionaliza una mesa permanente de productividad, se crea el espacio de coordinación que permitirá gestionar las medidas de mediano plazo. Si se activa un convenio con ProEcuador para inteligencia comercial, se genera la información que los productores necesitan para identificar nichos de mercado.

Cada una de estas acciones es alcanzable en un horizonte de 6 a 12 meses. Ninguna requiere una transformación estructural profunda. Sin embargo, la acumulación de todas ellas genera algo que ninguna podría lograr por separado: un ecosistema productivo en movimiento, con actores alineados, instituciones funcionando y resultados visibles que alimentan la confianza para emprender los cambios más ambiciosos.

II.2: ¿Qué es la "bola de nieve" productiva?

Recuadro 2.1

¿Qué es la "bola de nieve" productiva?



Fuente: Elaboración propia.

Fuente: Elaboración propia.

Las medidas de corto plazo, entonces, no son "parches" ni soluciones provisionales. Son el **impulso inicial** de una dinámica mayor. La bola de nieve que se pone en movimiento hoy es la misma que, en uno o dos años, habrá generado las condiciones para emprender las transformaciones productivas más ambiciosas que la visión del PDYOT plantea al 2030.

Cuellos de botella y restricciones vinculantes

Si la lógica de la bola de nieve indica que se debe empezar por lo pequeño y alcanzable, surge la pregunta: ¿por dónde exactamente? La respuesta proviene del concepto de **restricciones vinculantes** (*binding constraints*), desarrollado por

Hausmann, Rodrik y Velasco (2008) en su marco de diagnóstico del crecimiento (*growth diagnostics*). La idea central es que, en toda economía, existen pocas restricciones que bloquean mucho. Resolverlas primero genera un impacto desproporcionadamente mayor que distribuir esfuerzos en múltiples intervenciones pequeñas dispersas.

Una restricción vinculante se distingue de un problema ordinario por tres características. En primer lugar, su remoción libera energía productiva en múltiples sectores simultáneamente, no solo en uno. En segundo lugar, los actores económicos la identifican recurrentemente como obstáculo, aunque no siempre con ese nombre técnico. En tercer lugar, su persistencia distorsiona las decisiones de inversión y producción de manera sistémica (Hausmann, Rodrik y Velasco, 2008).

En el caso de El Oro, el proceso participativo y el análisis técnico convergieron en la identificación de al menos tres restricciones vinculantes que frenan el desarrollo productivo de la provincia de manera transversal.

La primera es la **energía**. El déficit energético y los cortes recurrentes afectan a todas las cadenas productivas. Un productor de banano que quiere procesar su fruta en pulpa congelada necesita energía confiable y continua. Un camaronero que busca certificación de calidad requiere cadena de frío, que depende de energía. Un emprendimiento turístico en la parte alta no puede operar sin electricidad estable. La restricción energética no es un problema sectorial: es una barrera que bloquea la transformación productiva de la provincia en su conjunto.

La segunda restricción vinculante es la **logística**. La desconexión entre las zonas de producción y los puntos de embarque genera sobrecostos que erosionan la competitividad. El corredor Cuenca-Puerto Bolívar, que podría convertir a la provincia en un nodo logístico del sur del Ecuador, opera muy por debajo de su potencial. La ausencia de cadena de frío integrada —desde la finca hasta el puerto— impide la exportación de productos perecederos con valor agregado. Estos cuellos de botella logísticos se identificaron en los talleres con productores de todas las cadenas, sin excepción.

La tercera es la **gobernanza productiva**. La ausencia de espacios institucionales permanentes de coordinación entre el sector público, el sector privado, la academia y la cooperación internacional genera dispersión de esfuerzos, duplicación de iniciativas y pérdida de continuidad en los procesos. Sin una mesa permanente de productividad que articule a los actores, cada intervención es un esfuerzo aislado que se diluye cuando cambia el responsable.

Estas tres restricciones —energía, logística, gobernanza— comparten una propiedad común: resolverlas no beneficia a una sola cadena sino a todas. Es por ello que en la arquitectura de la Agenda (véase la parte IV) se les otorga un tratamiento transversal y una prioridad elevada. Son, en la metáfora de la bola de nieve, las piedras que necesitan retirarse del camino antes de que la bola pueda rodar cuesta abajo.

La matriz atractivo-factibilidad

Identificar las restricciones vinculantes permite decidir *qué tipo* de intervenciones priorizar. Sin embargo, la Agenda contiene 53 medidas específicas que requieren un ordenamiento más fino. Para ello se diseñó una **matriz de priorización** que evalúa cada medida en dos dimensiones: qué tan atractiva es (su potencial de impacto) y qué tan factible es implementarla (las condiciones para llevarla a cabo).

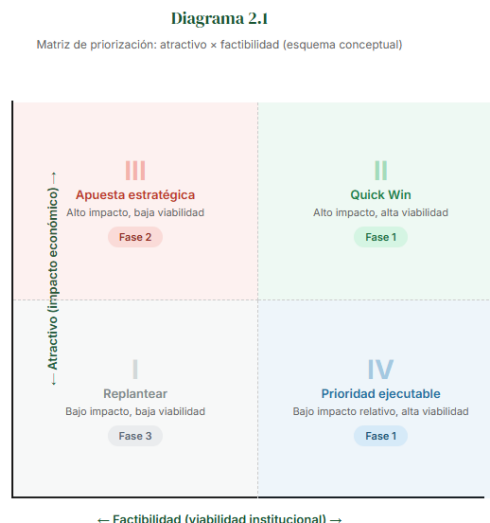
La dimensión de **atractivo** captura el potencial transformador de cada medida. Se evalúa mediante cinco criterios: i) impacto en la diversificación productiva; ii) generación de nuevas capacidades en el territorio; iii) creación de empleo directo e indirecto; iv) respuesta a una demanda identificada de mercado; y v) alineación con instrumentos y prioridades nacionales. Cada criterio se puntúa en una escala de 1 a 3, donde 3 representa el mayor impacto (Chacua et al., 2024).

La dimensión de **factibilidad** captura la viabilidad de implementación. Sus cinco criterios son: i) existencia de actores institucionales dispuestos a liderar; ii) disponibilidad o accesibilidad de financiamiento; iii) complejidad técnica de la implementación; iv) dependencia de otras medidas previas; y v) existencia de un marco legal habilitante. La misma escala de 1 a 3 se aplica, donde 3 indica la mayor factibilidad.

El puntaje final de cada medida resulta de la **multiplicación** de ambas dimensiones (atractivo $\times$ factibilidad), lo que genera un espacio bidimensional donde las 53 medidas se distribuyen en cuatro cuadrantes. Esta elección metodológica es deliberada: la multiplicación penaliza las medidas que son muy atractivas pero inviables, o muy factibles pero sin impacto real. Solo las medidas que puntúan alto en ambas dimensiones alcanzan la zona de prioridad máxima.

Los cuatro cuadrantes que emergen de la matriz se interpretan de la siguiente manera. El **Cuadrante IV** (alto atractivo, alta factibilidad) constituye la **frontera eficiente**: medidas que deben implementarse de inmediato porque combinan alto impacto con condiciones favorables. El **Cuadrante III** (alto atractivo, baja factibilidad) contiene las **apuestas estratégicas**: medidas con gran potencial que requieren construir condiciones previas. El **Cuadrante II** (bajo atractivo, alta factibilidad) alberga los **quick wins** o victorias rápidas: intervenciones menores pero de fácil implementación que generan confianza. El **Cuadrante I** (bajo atractivo, baja factibilidad) reúne medidas que requieren replanteo o posposición.

II.2: Matriz de priorización: atractivo $\times$ factibilidad (esquema conceptual)



Fuente: Elaboración propia con base en metodología de priorización atractivo-factibilidad.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Chacua et al. (2024).

Este ordenamiento por cuadrantes no es un ejercicio académico. Se traduce directamente en la **secuencia de implementación por fases** que se presenta en la parte V. Las medidas del Cuadrante IV nutren la primera fase (0-12 meses), las del Cuadrante III la segunda (12-24 meses), y las restantes se incorporan conforme se crean las condiciones necesarias. De este modo, la priorización no solo ordena las medidas sino que define el ritmo de la Agenda.

¿Y el largo plazo? La Estrategia de Competitividad

La lógica de la bola de nieve y la priorización por cuadrantes responden a una pregunta de corto y mediano plazo: qué hacer ahora y en qué orden. Sin embargo, el desarrollo productivo de El Oro requiere también una perspectiva de largo plazo que identifique las oportunidades de diversificación más allá de las cadenas actuales. Esa perspectiva la proporciona el **análisis de complejidad económica** (*economic complexity*), que se desarrolla en profundidad en la Estrategia Provincial de Competitividad.

El análisis de complejidad económica permite identificar, a partir de la estructura productiva actual de un territorio, qué nuevos productos y servicios podrían desarrollarse con mayor probabilidad de éxito (Hausmann, Hwang y Rodrik, 2007). A través de herramientas como el espacio de productos y la frontera eficiente de diversificación, se identifican los "saltos" productivos que son a la vez deseables (generan mayor valor) y alcanzables (se basan en capacidades cercanas a las existentes). En el caso de El Oro, este análisis revela que el procesamiento agroindustrial y la pesca diversificada ofrecen las mayores oportunidades de sofisticación productiva (Schetter et al., 2024).

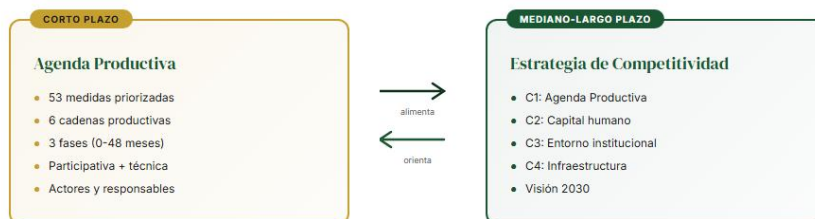
No obstante, es fundamental comprender que la Agenda Productiva y el análisis de complejidad económica no son enfoques en competencia. Son complementarios. Las medidas de la Agenda atienden las necesidades inmediatas que los productores identificaron en los talleres: certificaciones, asociatividad, acceso a mercados, mejora de prácticas, equipamiento. Estas medidas no solo resuelven problemas de hoy; crean las **condiciones habilitantes** para la diversificación de mañana. Un territorio que no ha resuelto su cadena de frío difícilmente podrá exportar productos procesados de alta sofisticación. Un sector productivo sin gobernanza articulada no puede emprender una estrategia de diversificación coordinada.

Dicho de otro modo: trabajar en banano, cacao, café, pesca, ganadería y turismo hoy —resolver sus restricciones, mejorar sus prácticas, fortalecer su institucionalidad— es parte de la estrategia de largo plazo, no su contradicción. Las medidas de corto plazo alinean a los actores, generan confianza y construyen capacidades que serán imprescindibles cuando el territorio esté listo para dar el salto hacia productos más sofisticados. La bola de nieve que empieza con una certificación de calidad para cacao o un centro de acopio pesquero es la misma que, acumulando energía, permitirá la agroindustria diversificada del futuro.

II.3: De la Agenda a la Estrategia: complementariedad entre el corto y el largo plazo

Diagrama 2.2

De la Agenda a la Estrategia: complementariedad entre el corto y el largo plazo



Fuente: Elaboración propia.

Fuente: Elaboración propia.

Para el lector interesado en profundizar en el análisis de complejidad económica aplicado a El Oro —el espacio de productos, las trampas de la periferia, los escenarios de diversificación—, se remite a la **Estrategia Provincial de Competitividad**, documento complementario donde estos elementos se desarrollan en extenso. En la presente Agenda, lo que importa retener es la premisa central: **las medidas de hoy habilitan la transformación de mañana**. Ese es el hilo conductor que conecta cada propuesta de las partes siguientes con la visión provincial al 2030.

CAPÍTULO III

Lecciones internacionales — Agendas productivas que funcionaron

La pregunta que motiva este capítulo es directa: ¿hay otros territorios que hayan diseñado e implementado agendas productivas similares a la que El Oro se propone? La respuesta es afirmativa, y las lecciones que emergen de esas experiencias resultan valiosas para calibrar expectativas, evitar errores recurrentes y fortalecer el diseño de la Agenda. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha señalado recientemente que contar con agendas de desarrollo productivo con enfoque territorial es decisivo para el futuro de la región (CEPAL, 2024). Este capítulo examina cuatro experiencias concretas y extrae los patrones comunes que caracterizan a las agendas que funcionaron.

Los casos seleccionados comparten características que los hacen especialmente relevantes para El Oro: se trata de procesos liderados por gobiernos subnacionales, con participación de la sociedad civil y el sector privado, con apoyo de cooperación internacional —en tres de los cuatro casos, de la GIZ—, con plazos de implementación relativamente cortos y con enfoque en la priorización de cadenas productivas. Se excluyen deliberadamente los ejercicios de análisis exhaustivo de complejidad económica nacional, que corresponden a otro nivel de intervención. Lo que se busca aquí son experiencias operativas similares al proceso que El Oro está llevando a cabo.

Perú — Agencias Regionales de Desarrollo y Estrategias EDIR

Entre 2017 y 2024, el Perú implementó un modelo de articulación productiva subnacional que ofrece paralelos notables con el proceso de El Oro. Con el apoyo de la Unión Europea, la GIZ y la Cooperación Española (AECID), la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros promovió la creación de **Agencias Regionales de Desarrollo (ARD)** en siete regiones piloto: Piura, Cajamarca, La Libertad, San Martín, Cusco, Ayacucho y Apurímac (IPE, 2024).

Las ARD funcionan como plataformas de articulación público-privada-académica con un mandato específico: diseñar e implementar **Estrategias de Desarrollo e Innovación Regional (EDIR)** que priorizan cadenas productivas con ventaja competitiva en cada territorio. El modelo no parte de un diagnóstico nacional impuesto desde Lima, sino de la identificación participativa de vocaciones y oportunidades en cada región. Seis de las siete regiones piloto lograron elaborar e iniciar la implementación de sus EDIR en un período de dos a tres años (IPE, 2024).

Los resultados cuantitativos del proceso peruano son significativos. Se fortalecieron 24 cadenas productivas regionales, se capacitaron más de 4,000 líderes territoriales en gestión del desarrollo, y se movilizaron 14 millones de soles en proyectos productivos a través del Fondo de Innovación Regional (AECID-GIZ-UE, 2023). Este fondo, dotado con 3.3 millones de euros, financió nueve proyectos que beneficiaron a 3,377 personas de manera directa y aproximadamente 40,000 de manera indirecta. La CEPAL participó en los encuentros regionales de fortalecimiento de las ARD, validando el modelo como mecanismo eficaz de gobernanza productiva territorial (CEPAL, 2023).

Lección para El Oro. Las ARD peruanas demuestran que un gobierno subnacional puede liderar la priorización de cadenas productivas con participación ciudadana y cooperación multinivel, generando resultados tangibles en un horizonte de dos a tres años. El modelo EDIR —priorizar cadenas con ventaja competitiva, articular actores en una plataforma permanente, movilizar recursos a través de fondos concursables— es directamente análogo al ejercicio que el GADPEO realiza con la Agenda Productiva. La diferencia de escala (región peruana vs. provincia ecuatoriana) no invalida la comparación; al contrario, sugiere que el modelo es aún más manejable a escala provincial.

Centroamérica — Metodología CEPAL-GIZ de fortalecimiento de cadenas de valor

Entre 2013 y 2017, la CEPAL y la GIZ desarrollaron y aplicaron una **metodología para el fortalecimiento de cadenas de valor** en cuatro países de Centroamérica: El Salvador, Guatemala, República Dominicana y Costa Rica. Esta experiencia es relevante no tanto por su escala territorial —operó a nivel nacional y subnacional— sino por la robustez de su metodología participativa y la rapidez de su implementación (Padilla Pérez y Oddone, 2016).

La metodología se estructura en cinco pasos secuenciales: i) definición de meta-objetivos con las partes interesadas; ii) diagnóstico de la cadena de valor seleccionada; iii) identificación de buenas prácticas internacionales; iv) diseño participativo de estrategias de fortalecimiento; y v) implementación de las estrategias acordadas. El proceso completo, desde la selección de la cadena hasta el lanzamiento de las primeras iniciativas, se ejecuta en aproximadamente ocho meses por cadena (Padilla Pérez, 2014).

Los primeros resultados documentados incluyeron el fortalecimiento de cuatro cadenas: camaronicultura y textiles sintéticos deportivos en El Salvador, y hortalizas y maderas finas en Guatemala. En cada caso, el proceso de diagnóstico y diseño estratégico involucró a productores, empresas, instituciones públicas y organismos de cooperación en diálogos estructurados de validación. Las estrategias resultantes no fueron documentos genéricos sino planes de acción con medidas concretas, actores responsables y plazos definidos (Padilla Pérez, 2014).

Un aspecto particularmente valioso de esta experiencia es que la metodología fue diseñada para ser **replicable sin acompañamiento externo permanente**. La CEPAL y la GIZ documentaron los cinco pasos en un manual público (Padilla Pérez y Oddone, 2016) y en una guía metodológica detallada (CEPAL-GIZ, 2017), con el propósito explícito de que los gobiernos locales pudieran aplicar el enfoque de manera autónoma una vez concluido el proyecto de cooperación.

Lección para El Oro. La metodología CEPAL-GIZ demuestra que es posible diseñar estrategias de fortalecimiento de cadenas productivas en plazos cortos, con diálogo público-privado genuino y capacidad de réplica autónoma por el gobierno local. El proceso GIZ-GADPEO-UTMACH de El Oro sigue un espíritu muy similar: talleres participativos, diagnóstico por cadena, diseño de medidas consensuadas, y un horizonte de implementación que no requiere esperar transformaciones estructurales. La existencia de manuales y guías metodológicas publicadas ofrece, además, un recurso de referencia para estandarizar y sistematizar el proceso orense.

Colombia — Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación

Colombia ha institucionalizado las agendas productivas subnacionales como instrumento formal de política pública a través de las **Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación (ADCI)**. El marco normativo está dado por el Decreto 1651 de 2019, que establece las Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación (CRCI) como los organismos encargados de elaborar y ejecutar estas agendas en los 32 departamentos del país (Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, 2019-2024).

Las CRCI tienen una composición tripartita —sector público, sector privado y academia— y su mandato es doble: elaborar agendas productivas departamentales que prioricen cadenas con potencial competitivo, y articular la ejecución de esas agendas con las políticas nacionales de competitividad. Las agendas se construyen sobre la base del **Índice Departamental de Competitividad (IDC)**, que permite identificar brechas y orientar la priorización hacia los factores que más limitan el desarrollo de cada departamento (CAF, 2019).

El Sistema Nacional de Competitividad e Innovación ha proporcionado asistencia técnica a 17 de las 32 CRCI para la estructuración de agendas integradas. La Corporación Andina de Fomento (CAF) contribuyó con una metodología de diseño participativo que combina indicadores cuantitativos con grupos de trabajo sectoriales (CAF, 2019). Este enfoque —datos duros complementados con conocimiento local— es similar al que se ha aplicado en El Oro, donde el análisis técnico de complejidad económica se integra con las medidas surgidas de los talleres participativos.

Un aspecto diferenciador del modelo colombiano es su **institucionalización legal**. Las ADCI no dependen de la voluntad política de un gobierno departamental específico; están respaldadas por un decreto nacional que les da continuidad más allá de los ciclos electorales. Asimismo, la actualización periódica de las agendas —vinculada al IDC— asegura que los instrumentos se ajusten a las condiciones cambiantes del territorio.

Lección para El Oro. Colombia demuestra que la agenda productiva departamental puede y debe formalizarse como instrumento de política pública con respaldo legal. Para El Oro, esto sugiere la importancia de inscribir la Agenda Productiva dentro del marco del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y de vincularla formalmente al sistema de planificación provincial, de modo que su vigencia trascienda los períodos de gobierno. La articulación con indicadores de seguimiento —análogos al IDC colombiano— fortalecería además la capacidad de evaluación y ajuste.

Colombia — GIZ y desarrollo económico rural sostenible

Desde 2014, la GIZ implementa en Colombia un programa de **desarrollo económico rural sostenible** en los departamentos de Meta, Caquetá y Norte de Santander, territorios afectados por el conflicto armado y con población vulnerable (desplazados internos y comunidades de acogida). Si bien el contexto sociopolítico es diferente al de El Oro, la metodología de intervención productiva resulta instructiva por su pragmatismo y su enfoque en resultados rápidos (GIZ, 2024).

El programa trabaja con cadenas productivas específicas del territorio —ganadería sostenible, café, piscicultura, ecoturismo y hortalizas— y se concentra en intervenciones

prácticas de corto plazo: mejora de métodos de producción, acceso a mercados directos a través de ferias campesinas, certificaciones de calidad, instalación de refrigeración solar para cadena de frío, equipamiento productivo básico y formación en gestión empresarial (GIZ, 2021). No se trata de programas de transformación estructural de largo aliento, sino de acciones concretas que desbloquean cuellos de botella inmediatos.

Los resultados del programa se han replicado en otras regiones colombianas por parte de los socios locales, lo que evidencia la sostenibilidad del modelo más allá de la cooperación alemana. La clave del éxito reside en la combinación de tres elementos: intervenciones de bajo costo con alto retorno, articulación de actores locales-regionales-nacionales, y foco en lo que los productores necesitan hoy —no en lo que un plan estratégico dice que deberían necesitar mañana (GIZ, 2024).

Lección para El Oro. La experiencia de la GIZ en Colombia demuestra que el desarrollo productivo territorial funciona con intervenciones prácticas y rápidas: mercados directos, certificaciones, equipamiento, capacitación. No se requiere una transformación estructural profunda para generar impactos reales en las condiciones de vida de los productores. Este es, precisamente, el espíritu de la bola de nieve que anima la Agenda de El Oro: cambios pequeños y alcanzables que desbloquean cadenas productivas y generan confianza para emprender cambios mayores.

III.1: Comparación de experiencias internacionales de agendas productivas territoriales

Dimensión	Perú (ARD)	Centroamérica (CEPAL-GIZ)	Colombia (ADCI)	Colombia (GIZ rural)
---	---	---	---	---
Nivel territorial	Regional (7 regiones piloto)	Nacional y subnacional (4 países)	Departamental (32 departamentos)	Municipal (3 departamentos focalizados)
Cooperación involucrada	GIZ, UE, AECID	CEPAL, GIZ	CAF, Sistema Nacional de Competitividad	GIZ
Mecanismo participativo	ARD tripartitas público-privada-académica	Diálogos de validación con partes interesadas	CRCI tripartitas (decreto 1651/2019)	Articulación local-regional-nacional
Plazo de implementación	2 a 3 años por región	8 meses por cadena	Permanente (institucionalizada por ley)	Continuo desde 2014
Resultado clave cuantitativo	24 cadenas fortalecidas; 4.000 líderes capacitados	4 cadenas con iniciativas públicas en marcha	17 de 32 CRCI con asistencia técnica estructurada	Réplica del modelo en otras regiones colombianas

Fuente: Elaboración propia sobre la base de IPE (2024), Padilla Pérez y Oddone (2016), CAF (2019) y GIZ (2024).

Los patrones comunes — ¿Qué tienen en común las agendas que funcionaron?

El examen de las cuatro experiencias permite identificar al menos cinco patrones que caracterizan a las agendas productivas territoriales que lograron resultados

verificables. Estos patrones no son conclusiones teóricas; emergen de la observación empírica de procesos que se implementaron y que generaron cambios medibles en los territorios donde operaron.

El primer patrón es la **participación real de los actores productivos**. En los cuatro casos, los productores no fueron consultados como formalidad sino involucrados como co-diseñadores de las medidas. Las ARD peruanas capacitaron a más de 4,000 líderes territoriales (IPE, 2024). La metodología CEPAL-GIZ se estructura sobre diálogos de validación con las partes interesadas (Padilla Pérez y Oddone, 2016). Las CRCI colombianas tienen composición tripartita obligatoria (CAF, 2019). El programa de la GIZ en Colombia parte de lo que los productores necesitan hoy (GIZ, 2024). La participación no es un ornamento del proceso; es su columna vertebral.

El segundo patrón es la **priorización rigurosa**. Ninguna de las agendas exitosas intentó resolver todos los problemas a la vez. Las EDIR peruanas priorizan cadenas con ventaja competitiva. La metodología CEPAL-GIZ selecciona cadenas específicas para cada ciclo de intervención. Las ADCI colombianas usan el IDC para focalizar brechas. La GIZ en Colombia se concentra en cadenas concretas del territorio. La disciplina de elegir dónde concentrar los esfuerzos distingue a los instrumentos que generan impacto de aquellos que se diluyen en la ambición.

El tercer patrón es la **articulación multinivel**. Las agendas que funcionaron no operaron en aislamiento. Las ARD peruanas articulan gobierno regional, gobierno nacional, cooperación internacional y sector privado. Las CRCI colombianas están diseñadas para conectar la agenda departamental con la política nacional de competitividad. La metodología CEPAL-GIZ involucra instituciones públicas nacionales y subnacionales. En todos los casos, la articulación entre niveles de gobierno y entre actores públicos y privados resultó determinante para movilizar recursos y generar legitimidad.

El cuarto patrón es la **implementación por fases**. Las experiencias exitosas no plantearon una hoja de ruta única de largo plazo, sino secuencias de intervención con plazos diferenciados. La GIZ en Colombia opera con intervenciones de corto plazo que generan resultados visibles antes de escalar. La metodología CEPAL-GIZ completa un ciclo de ocho meses por cadena. Las ADCI colombianas se actualizan periódicamente. Este enfoque gradual —que es, en esencia, la lógica de la bola de nieve— permite ajustar la estrategia sobre la marcha y mantener el impulso del proceso.

El quinto patrón es la **institucionalización del proceso**. Las agendas que perduraron más allá del ciclo político inicial fueron aquellas que se formalizaron institucionalmente. En Colombia, el Decreto 1651 otorga respaldo legal a las CRCI y sus agendas. En Perú, las ARD se vincularon a la Secretaría de Descentralización de la PCM. La CEPAL y otros organismos internacionales han insistido en que la continuidad institucional es condición necesaria para que las agendas productivas territoriales superen la barrera de los cambios de gobierno (CEPAL, 2024; CEPAL, 2023).

III.3: ¿Qué significa esto para El Oro? — Los cinco patrones del éxito

Recuadro 3.1

¿Qué significa esto para El Oro? — Los cinco patrones del éxito



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las experiencias de Perú, Colombia y Centroamérica.

Fuente: Elaboración propia.

En contraparte, las agendas que no funcionaron comparten antipatrones igualmente identificables: documentos exhaustivos que se archivaron sin implementarse, procesos sin gobernanza clara, intentos de hacer todo a la vez sin priorización, y ausencia de mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas. La diferencia entre un documento que transforma y uno que se archiva reside, en última instancia, en la calidad del proceso que lo genera y en la institucionalidad que lo sostiene.

La Agenda Productiva de El Oro se ha diseñado con estos cinco patrones como referencia. Como se detalla en las partes siguientes, su construcción incorpora participación real de productores (parte III), priorización rigurosa mediante la matriz atractivo-factibilidad (parte IV), articulación multinivel con el gobierno central (parte V), implementación por fases (parte V) y una propuesta de gobernanza institucional permanente (parte V). Las lecciones internacionales no garantizan el éxito, pero señalan con claridad las condiciones que lo hacen más probable.

PARTE II

EL CONTEXTO: ¿DE DÓNDE PARTIMOS?



CAPÍTULO IV

El Oro — Diagnóstico económico-productivo y la paradoja provincial

Con el marco conceptual establecido y las lecciones internacionales examinadas, corresponde ahora situar el punto de partida. ¿Cuál es la situación productiva de El Oro? ¿Por qué una provincia que produce tanto necesita una agenda para producir mejor? Este capítulo presenta el diagnóstico económico-productivo de la provincia de forma directa: qué se produce, cómo se emplea la fuerza de trabajo, qué caracteriza a cada cadena y, sobre todo, qué restricciones impiden que la capacidad productiva existente se traduzca en bienestar proporcional. El análisis detallado de la complejidad económica y las trampas estructurales se aborda en la Estrategia Provincial de Competitividad; aquí interesa el retrato concreto del territorio desde el cual se construye la Agenda.

El Oro: tierra de producción, no de transformación

La provincia de El Oro es, por cualquier indicador que se tome, un territorio productivo. Con una población de 714.592 habitantes según el Censo de Población y Vivienda de 2022 (INEC, 2023), la provincia ocupa el séptimo lugar a nivel nacional en términos demográficos y aporta entre el 3% y el 4% del Valor Agregado Bruto (VAB) del Ecuador (BCE, 2024). Su base productiva es notablemente diversa para una provincia de su tamaño: banano de exportación, camarón, cacao fino de aroma, café de altura, pesca artesanal y de altura, ganadería bovina, minería metálica y un potencial turístico que abarca desde el manglar costero hasta el páramo andino.

Sin embargo, esta riqueza productiva convive con indicadores sociales que no le corresponden. La provincia registra tasas de pobreza por necesidades básicas insatisfechas (NBI) que superan el promedio nacional en varios de sus cantones rurales, un empleo inadecuado que afecta a más de la mitad de la población económicamente activa, y una dependencia de commodities que deja al territorio expuesto a la volatilidad de los precios internacionales (INEC, 2023). Este es el núcleo de lo que en el presente documento se denomina la **paradoja provincial**: El Oro produce mucho, pero eso no se traduce en bienestar proporcional.

La paradoja tiene una explicación estructural que el análisis de complejidad económica —desarrollado en la Estrategia Provincial de Competitividad— permite identificar con precisión. Los productos que El Oro exporta al mundo son, en su mayoría, bienes primarios con bajo nivel de sofisticación: banano fresco, granos de cacao, café sin tostar, crustáceos sin procesar. Son productos típicos de países con niveles de ingreso iguales o inferiores al del Ecuador (Hausmann y Klinger, 2010). Más aún, son productos que se ubican en la periferia del espacio de productos global, es decir, que comparten pocas capacidades productivas con bienes más complejos y mejor remunerados. En términos llanos: las habilidades, la infraestructura y el conocimiento necesarios para producir banano fresco sirven para pocas cosas más que producir banano fresco.

La consecuencia es una economía que genera volumen pero no valor agregado. El banano sale de las empacadoras de El Oro hacia los puertos de embarque en la misma forma en que se ha exportado durante medio siglo: fruta fresca, sin transformación, compitiendo por precio en un mercado donde los márgenes son estrechos y el poder de

negociación del productor es limitado. Lo mismo ocurre con el cacao, que se exporta mayoritariamente en grano sin procesar pese a ser reconocido como Fino de Aroma —una denominación de origen que multiplica el valor del producto final cuando se transforma en chocolate artesanal o manteca de cacao—. Y lo mismo con la pesca artesanal, cuyo producto se comercializa fresco o congelado en bruto, sin las certificaciones, el procesamiento ni la cadena de frío que permitirían acceder a mercados internacionales de mayor valor.

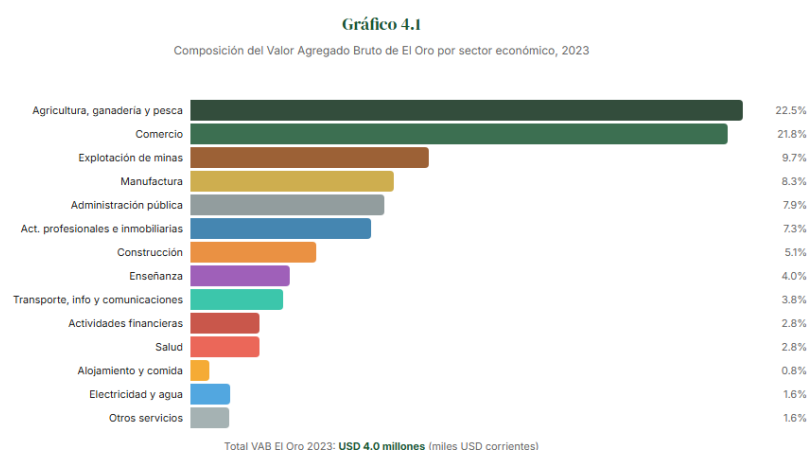
Esta es, en síntesis, una provincia que exporta materias primas de calidad y las compra de vuelta transformadas. La brecha entre lo que El Oro produce y lo que El Oro podría producir —si resolviera sus restricciones y acumulara las capacidades necesarias— es precisamente el espacio que la Agenda Productiva busca ocupar.

Estructura productiva y empleo

La estructura del Valor Agregado Bruto de El Oro refleja una economía concentrada en el sector primario y el comercio, con una industrialización incipiente. La agricultura, que incluye banano, camarón, cacao, café y otros cultivos, constituye el pilar de la producción provincial y el principal generador de divisas por exportación. El comercio al por mayor y menor ocupa el segundo lugar en contribución al VAB, impulsado por la actividad de Machala como centro comercial y de servicios del sur del país. El sector de servicios —transporte, alojamiento, alimentación, actividades profesionales— ha ganado participación relativa en la última década, reflejo de una urbanización económica que concentra actividad terciaria en la capital provincial (BCE, 2024).

La minería metálica, particularmente la extracción de oro en los cantones de Zaruma y Portovelo, ha incrementado su peso en el VAB provincial en los últimos años, aunque su contribución al empleo formal y su articulación con el resto de la economía provincial son limitadas. El sector manufacturero, por su parte, representa una fracción menor del VAB —significativamente inferior al promedio nacional—, lo que confirma la ausencia de una base de transformación industrial en el territorio.

IV.1: Composición del Valor Agregado Bruto de El Oro por sector económico



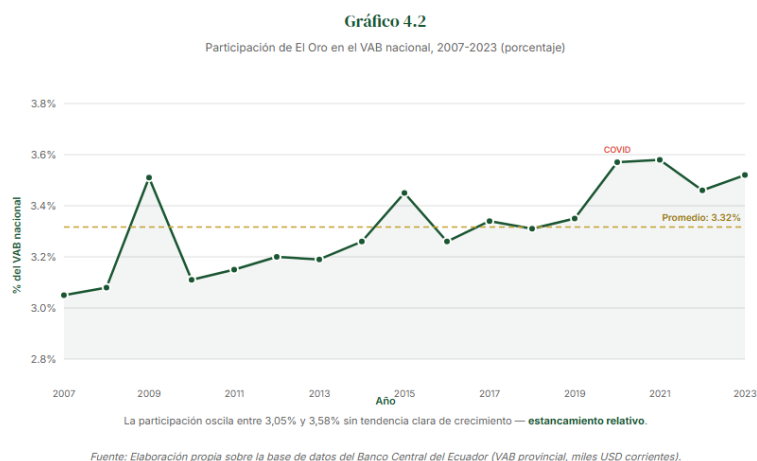
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central del Ecuador (Cuentas Nacionales Cantonales, 2023p).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central del Ecuador.

En materia de empleo, la estructura refleja la misma concentración. La agricultura absorbe la mayor proporción de la población económicamente activa, seguida por el comercio y los servicios. Sin embargo, las condiciones laborales del sector primario distan de ser formales: una proporción elevada de los trabajadores agrícolas opera bajo modalidades de empleo inadecuado —subempleo, empleo no remunerado o empleo informal sin seguridad social— (INEC, 2023). Esta realidad es especialmente marcada en las cadenas de café, ganadería y pesca artesanal, donde la informalidad es estructural y no coyuntural.

La participación de El Oro en el VAB nacional se ha mantenido relativamente estable en el período 2010-2023, sin ganar ni perder participación significativa. Esta estabilidad, que podría interpretarse como resiliencia, es en realidad un indicador de estancamiento relativo: mientras otras provincias diversifican su base productiva y capturan mayores cuotas del crecimiento nacional, El Oro se mantiene en una suerte de equilibrio de bajo nivel. El análisis provincial del VAB sugiere que la provincia se encuentra en lo que la literatura económica denomina una "trampa de ingreso medio provincial" (Aray y Pacheco-Delgado, 2020): suficientemente productiva como para no caer, pero insuficientemente diversificada como para avanzar.

IV.2: Participación de El Oro en el VAB nacional, 2010-2023



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central del Ecuador.

Las seis cadenas y su situación actual

La Agenda Productiva se estructura en torno a seis cadenas productivas que constituyen el corazón de la economía provincial. Cada una presenta un perfil distinto en términos de escala, empleo, exportaciones y potencial de transformación. La presente sección ofrece un diagnóstico sintético de cada cadena, que se complementa con el análisis detallado por eje de la parte IV.

Banano: la base de la economía provincial

El banano es, por volumen de producción y generación de divisas, la cadena más importante de El Oro. La provincia es el segundo productor nacional de banano, después de Los Ríos, y el cultivo ocupa una proporción significativa de la superficie agrícola provincial, concentrada en los cantones de la zona baja: Machala, Pasaje, Santa Rosa, El

Guabo y Arenillas. La cadena emplea a miles de familias de manera directa e indirecta, desde jornaleros hasta operadores logísticos y proveedores de insumos.

Sin embargo, la cadena bananera enfrenta dos amenazas críticas. La primera es biológica: el *Fusarium Raza Tropical 4* (Foc R4T), un hongo de suelo que ha devastado plantaciones en Asia, África y, recientemente, en Colombia y Perú. El Foc R4T es la mayor amenaza fitosanitaria para la producción bananera global y su eventual ingreso a las plantaciones de El Oro tendría consecuencias catastróficas para la economía provincial. La segunda amenaza es estructural: el banano fresco es, en términos de complejidad económica, un producto periférico con baja conectividad hacia bienes más complejos (Hausmann y Klinger, 2010). Las capacidades que se requieren para producir y exportar banano fresco —clima tropical, mano de obra poco cualificada, logística de frescos— son compartidas con muy pocos otros productos. Esto significa que, incluso si la productividad del banano mejora, el sector no genera por sí solo las capacidades necesarias para diversificar la economía.

La Agenda aborda ambas dimensiones: las medidas de bioseguridad (BAN-01 a BAN-06) protegen la base productiva existente, mientras que la visión de largo plazo —procesamiento de banano en chips, harina, deshidratado y pulpas— se desarrolla en la Estrategia Provincial de Competitividad.

Cacao: el activo diferenciador

El Oro produce cacao Nacional Fino de Aroma, una variedad reconocida internacionalmente por su perfil aromático y su valor comercial superior al cacao convencional. Esta denominación constituye el principal activo de diferenciación productiva de la provincia en los mercados internacionales. Sin embargo, la cadena cacaotera enfrenta deficiencias significativas en las fases de poscosecha —fermentación, secado, almacenamiento— que deterioran la calidad del grano y reducen el precio que los productores obtienen. La mayor parte del cacao de El Oro se exporta en grano sin procesar, sin capturar el valor agregado que la transformación en chocolate, manteca o licor de cacao permitiría.

Un desafío emergente de particular urgencia es el cumplimiento del Reglamento de Deforestación de la Unión Europea (EUDR), que exige trazabilidad completa con georreferenciación de parcelas para todo producto agropecuario que ingrese al mercado europeo. Los productores de El Oro no están preparados técnica ni administrativamente para cumplir con esta regulación, cuya entrada en vigencia compromete el acceso al principal mercado de destino del cacao ecuatoriano. La medida CAC-06 de la Agenda responde a esta urgencia con un programa de capacitación y apoyo técnico en trazabilidad.

La cadena cacaotera tiene, además, una conectividad moderada en el espacio de productos: el salto desde el grano de cacao hacia la chocolatería y la confitería es un camino identificado y transitable, aunque requiere capacidades técnicas de procesamiento que actualmente no están desarrolladas en la provincia.

Café: nicho de altura con potencial de especialidad

La caficultura de El Oro se concentra en los cantones de la parte alta —Zaruma, Piñas, Balsas, Marcabell— donde las condiciones de altitud, clima y suelo producen un café arábica de perfil diferenciado. La escala de producción es pequeña en comparación con los ejes de banano o cacao, pero el potencial de valor por unidad es significativamente

mayor si el café se comercializa como producto de especialidad: tostado, con marca de origen, y dirigido a mercados internacionales que pagan primas sustanciales sobre el precio del café convencional.

Los principales obstáculos de la cadena son la atomización de los productores —pequeños agricultores sin poder de negociación frente a intermediarios—, la ausencia de infraestructura de procesamiento poscosecha —secado, beneficio— y la falta de formalización de la propiedad rural que impide el acceso a crédito. La Agenda aborda estos cuellos de botella mediante medidas de fomento de la asociatividad con liderazgo privado (CAF-O1), formación técnica en evaluación sensorial (CAF-O2) y apoyo a campañas de titulación de tierras rurales en coordinación con los GADs cantonales (CAF-O5).

Pesca y acuicultura: la estrella de la diversificación

El sector pesquero y acuícola de El Oro comprende una diversidad notable de actividades: pesca artesanal de altura y de estero, recolección de concha prieta y cangrejo en el manglar, producción camaronesa y acuicultura de especies menores. Puerto Bolívar —concesionado a la empresa Yilport— es un puerto logístico cuya carga es mayoritariamente bananera y minera. La caleta pesquera artesanal del puerto agrupa a cerca de cinco mil pescadores, y con el mejoramiento de procesos de cadena de frío y certificación sanitaria, la infraestructura portuaria podría aprovecharse también para la exportación de productos pesqueros y acuícolas.

Desde la perspectiva de la complejidad económica, la pesca y acuicultura es la cadena con el mayor potencial de diversificación de todas las que integran la Agenda. Su "bosque abierto" —es decir, la cantidad de productos más complejos que son accesibles desde las capacidades existentes— es el más amplio de los seis ejes productivos. El procesamiento de mariscos conecta con cadena de frío, logística de exportación, certificaciones sanitarias, empaques y servicios de inspección: capacidades que, una vez desarrolladas, se transfieren a otras cadenas y habilitan nuevas actividades productivas. Es, en términos del marco analítico, una "industria bisagra" que acumula capacidades reutilizables.

La medida PES-O1 (valor agregado de pescado, concha y cangrejo) constituye, desde el análisis de complejidad económica, la intervención con mayor potencial transformador de toda la Agenda. La Ley de Puerto Bolívar y la concesión portuaria a Yilport ofrecen un marco institucional y de infraestructura que, articulado con las medidas de la Agenda, puede catalizar la transformación del sector.

Ganadería: productividad baja, potencial en transformación

La ganadería bovina de El Oro se caracteriza por sistemas extensivos de baja productividad, con predominio de doble propósito (leche y carne) y limitado acceso a tecnologías de mejoramiento genético, sanidad animal y alimentación bovina. Los rendimientos por hectárea y por animal son inferiores a los promedios nacionales de las provincias ganaderas de la Sierra, y la comercialización se realiza en condiciones de opacidad que perjudican al pequeño productor frente al intermediario.

Sin embargo, la cadena presenta un potencial de transformación relevante si se orienta hacia la producción de lácteos procesados, que tienen un nivel de sofisticación y un valor de mercado significativamente superiores a la leche cruda y la carne en pie. Esta

transición requiere modernización tecnológica —mejoramiento genético, inseminación artificial, trazabilidad digital—, fortalecimiento de la asociatividad ganadera y resolución de las asimetrías comerciales que capturan el valor en manos de los intermediarios.

Las medidas de la Agenda atienden estas necesidades desde múltiples frentes: formación de técnicos en inseminación artificial (GAN-03), trazabilidad digital (GAN-05), ganadería regenerativa y silvopastoreo (GAN-04), y extensión forrajera (GAN-07). La transparencia comercial y el pesaje justo (GAN-06) se abordan como medida de competencia cantonal en coordinación con los GADs municipales.

Turismo: megadiversidad sin estructuración

El Oro posee una oferta turística de excepcional diversidad geográfica y ecológica: el archipiélago de Jambelí y la costa del Pacífico, el manglar —uno de los ecosistemas más biodiversos del planeta—, los valles subtropicales de la zona media, los pueblos patrimoniales de Zaruma y Piñas en la parte alta, y la transición hasta el páramo andino. En un recorrido de menos de cuatro horas se transita del nivel del mar a los 3.500 metros de altitud, atravesando al menos cuatro pisos climáticos con fauna y flora diferenciadas.

No obstante, esta riqueza natural y patrimonial no se ha traducido en un producto turístico estructurado. La oferta es fragmentada, sin articulación entre destinos ni estándares de servicio homogéneos. La infraestructura turística es limitada —señalización, conectividad vial en la parte alta, alojamiento de calidad—, la promoción es dispersa y la profesionalización del sector es incipiente. El turismo no es capturado por el análisis estándar de complejidad económica basado en bienes exportados, pero la experiencia internacional —particularmente el caso de Jordania analizado en el marco de las Fases 1-4 del análisis— demuestra que la inclusión de servicios cambia radicalmente el mapa de oportunidades de un territorio.

Las nueve medidas del eje turístico de la Agenda abordan la estructuración de productos turísticos concretos (rutas, circuitos, experiencias), la capacitación del talento humano y la articulación institucional para la promoción. La creación de una empresa pública de turismo provincial y la construcción de marca territorial se gestionan en coordinación con el Ministerio de Turismo y el MPCEI.

IV.2: Síntesis diagnóstica de las seis cadenas productivas de El Oro

Cadena	Producción principal	Principales problemas	Potencial de diversificación	Medidas Agenda
-----	-----	-----	-----	-----
Banano	Fruta fresca de exportación (2.º productor nacional)	Foc R4T, baja diversificación, dependencia de precio internacional	Bajo — periferia del espacio de productos	BAN-01 a BAN-07 (bioseguridad, calidad)
Cacao	Grano Nacional Fino de Aroma	Deficiencias poscosecha, EUDR, exportación sin valor agregado	Moderado — conexión hacia chocolatería y confitería	CAC-01 a CAC-07 (acopio, trazabilidad, calidad)

Cadena	Producción principal	Principales problemas	Potencial de diversificación	Medidas Agenda
Café	Café arábica de altura (especialidad)	Atomización, falta de infraestructura poscosecha, informalidad de la propiedad	Moderado-bajo — nicho de alto valor unitario	CAF-01 a CAF-05 (asociatividad, formación, titulación)
Pesca y acuicultura	Pesca artesanal, concha, cangrejo, camarón	Ausencia de cadena de frío, procesamiento nulo, informalidad	Alto — mejor "bosque abierto", industria bisagra	PES-01 a PES-10 (valor agregado, acopio, repoblación)
Ganadería	Bovinos doble propósito (leche y carne)	Baja productividad, opacidad comercial, genética limitada	Moderado — potencial en lácteos procesados	GAN-02 a GAN-08 (genética, trazabilidad, sostenibilidad)
Turismo	Megadiversidad: manglar, costa, parte alta, patrimonio	Oferta no estructurada, infraestructura limitada, promoción dispersa	Alto (servicios) — no capturado en análisis de bienes	TUR-01 a TUR-09 (rutas, capacitación, marca)

Fuente: Elaboración propia sobre la base del análisis de complejidad económica (Fases 1-4) y fichas de medidas de la Agenda.

Los cuellos de botella que frenan todo

Si la sección anterior describe qué produce El Oro y qué obstáculos enfrenta cada cadena por separado, la presente sección identifica las restricciones que afectan a todas las cadenas simultáneamente. Se trata de los **cuellos de botella transversales** que, en la lógica del capítulo 2, constituyen las restricciones vinculantes cuya resolución libera energía productiva en múltiples sectores a la vez.

Energía: el techo de la transformación

El déficit energético de la provincia de El Oro es, posiblemente, la restricción más severa para la transformación productiva del territorio. Los cortes recurrentes de suministro eléctrico, la calidad deficiente de la energía entregada y la capacidad insuficiente de las redes de distribución afectan a todos los sectores sin excepción. Un productor de banano que quiere procesar su fruta en pulpa congelada necesita energía confiable y continua. Un camaronero que busca certificación de calidad requiere cadena de frío, que depende de energía estable. Un emprendimiento agroindustrial que aspira a operar una planta de procesamiento no puede funcionar con interrupciones impredecibles del servicio.

La restricción energética no es solo un problema de confort o eficiencia: es una **barrera estructural a la industrialización**. Sin energía confiable, el procesamiento de alimentos no es viable. Sin procesamiento, no hay valor agregado. Sin valor agregado, la economía de El Oro permanece atrapada en la exportación de materias primas. El diagnóstico energético provincial, desarrollado en el eje transversal de energía de la

Agenda (capítulo 11) y la medida TRANS-03, identifica las intervenciones necesarias para desbloquear esta restricción.

Logística: la desconexión que encarece

La segunda restricción vinculante es la logística. La desconexión entre las zonas de producción y los puntos de embarque genera sobrecostos que erosionan la competitividad de todas las cadenas exportadoras. El corredor Cuenca-Puerto Bolívar, que podría convertir a El Oro en el nodo logístico del sur del Ecuador, opera muy por debajo de su potencial. La ausencia de cadena de frío integrada —desde la finca hasta el puerto— impide la exportación de productos perecederos con valor agregado: frutas procesadas, mariscos congelados, flores, lácteos.

Puerto Bolívar, concesionado a Yilport, tiene la infraestructura portuaria básica pero carece de los servicios complementarios que un hub logístico requiere: consolidación de carga multi-cadena, inspección sanitaria eficiente, certificación de origen y cadena de frío. El corredor Cuenca-Puerto Bolívar tiene potencial no solo como ruta de transporte sino como **eje de actividad productiva en sí mismo**: la logística fría, la consolidación de carga y los servicios de inspección son actividades económicas que generan empleo, acumulan capacidades y habilitan otras cadenas.

Este cuello de botella fue identificado en los talleres participativos con productores de todas las cadenas, sin excepción. Es por ello que la Agenda eleva la logística a la categoría de eje transversal estratégico (capítulo 10), con medidas específicas que abordan tanto la infraestructura como los servicios asociados.

Gobernanza productiva: la dispersión institucional

La tercera restricción vinculante es la ausencia de espacios institucionales permanentes de coordinación entre el sector público, el sector privado, la academia y la cooperación internacional. Sin una arquitectura de gobernanza productiva, cada intervención es un esfuerzo aislado que se diluye cuando cambia el responsable, se agota el proyecto o se pierde la memoria institucional.

Los talleres participativos que dieron origen a la Agenda generaron un capital relacional valioso: productores que se conocieron, necesidades que se identificaron colectivamente, compromisos que se asumieron frente a pares. Si ese capital relacional no se institucionaliza en mesas permanentes de productividad, se pierde. Y si se pierde, la Agenda se convierte en un documento que se archiva —exactamente el resultado que las lecciones internacionales del capítulo 3 señalan como el fracaso más frecuente de los ejercicios de planificación productiva—.

La medida TRANS-04 de la Agenda responde a esta restricción mediante la institucionalización de mesas sectoriales permanentes y un Comité de Competitividad Provincial como paraguas. La experiencia de las Agencias Regionales de Desarrollo del Perú (IPE, 2024) y de las Agendas Departamentales de Colombia (CAF, 2019) confirma que la gobernanza multiactor no es un complemento deseable sino una condición necesaria para que las agendas productivas se implementen.

Regulación internacional: la urgencia del EUDR

A las tres restricciones vinculantes se suma una urgencia regulatoria que cruza múltiples cadenas: el Reglamento de Deforestación de la Unión Europea (EUDR). Esta

regulación, que exige trazabilidad completa con georreferenciación de parcelas y certificación de no-deforestación para todo producto agropecuario que ingrese al mercado europeo, afecta directamente al cacao, al café y potencialmente a otros productos de exportación de El Oro.

El EUDR no es una barrera arancelaria negociable ni una preferencia de mercado transitoria. Es una regulación vinculante cuyo incumplimiento cierra el acceso al mercado europeo —principal destino del cacao ecuatoriano—. La falta de preparación de los productores de El Oro para cumplir con los requisitos de trazabilidad y documentación constituye un riesgo concreto e inmediato. La medida CAC-06 de la Agenda, que implementa un programa de capacitación y apoyo técnico en trazabilidad EUDR, responde a esta urgencia con prioridad máxima.

IV.4: Restricciones vinculantes y su efecto transversal sobre las cadenas productivas



Fuente: Elaboración propia.

Estas cuatro restricciones —energía, logística, gobernanza y cumplimiento regulatorio— comparten una propiedad que las distingue de los problemas sectoriales específicos: su resolución no beneficia a una sola cadena sino a todas. Son, en la metáfora del capítulo 2, las piedras que necesitan retirarse del camino antes de que la bola de nieve pueda rodar cuesta abajo. Es por ello que en la arquitectura de la Agenda (parte IV) se les otorga un tratamiento transversal y una prioridad elevada en la secuencia de implementación.

Los actores del ecosistema productivo

El desarrollo productivo de un territorio no lo genera un solo actor ni un solo nivel de gobierno. La implementación de la Agenda requiere la articulación de un ecosistema institucional que incluye actores públicos de distintos niveles, organizaciones del sector privado, instituciones académicas y organismos de cooperación internacional. Esta sección presenta el mapa de actores que participan en la dinámica productiva de El Oro y que, en mayor o menor medida, serán corresponsables de la implementación de las medidas propuestas.

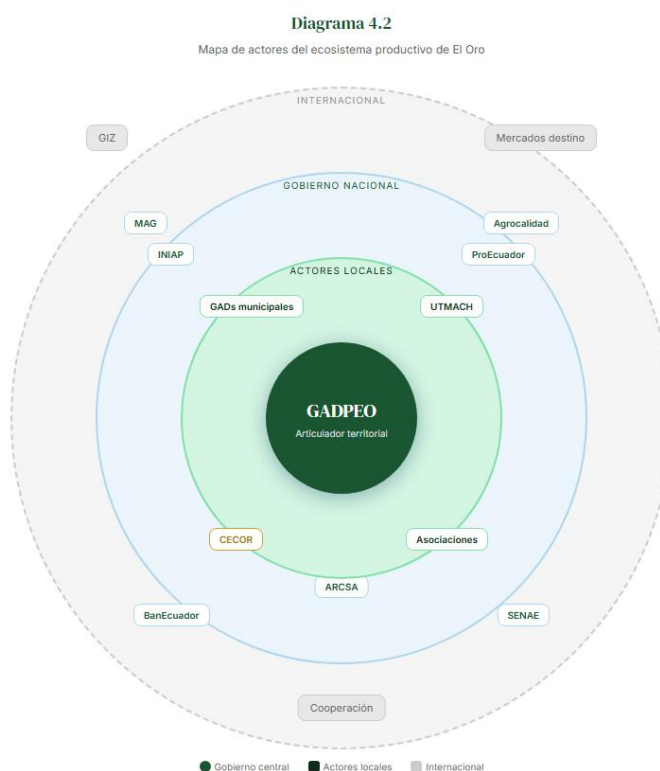
En el ámbito público, el **GADP de El Oro** ejerce el rol de articulador territorial con competencias directas en fomento productivo, vialidad y riego. Los **GADs municipales** —particularmente los de Machala, Pasaje, Santa Rosa, El Guabo, Piñas, Zaruma, Balsas y

Huaquillas— tienen competencias en regulación del uso de suelo, catastro, mercados y ferias que son relevantes para varias medidas de la Agenda. A nivel nacional, el **Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)**, **Agrocalidad**, el **INIAP**, el **Viceministerio de Acuacultura y Pesca**, la **ARCSA**, la **SENAE** y **ProEcuador** son contrapartes sectoriales de las medidas que requieren articulación con el gobierno central.

En el sector privado, las **asociaciones de productores** —gremios bananeros, cacaoteros, caficultores, pescadores artesanales, ganaderos— son los interlocutores directos del proceso participativo y los principales beneficiarios de las medidas. Las **exportadoras privadas**, los **intermediarios comerciales** y las **empresas de servicios logísticos** completan el ecosistema empresarial. **BanEcuador** y la banca privada son actores clave para el financiamiento de las inversiones productivas que las medidas requieren.

En el ámbito académico, la **Universidad Técnica de Machala (UTMACH)** cumple un rol estratégico como soporte de investigación, formación de capital humano y asistencia técnica. La **Corporación Empresarial por la Competitividad de El Oro (CECOR)** constituye la voz organizada del sector empresarial provincial. En cooperación internacional, la **GIZ** aporta metodología, experiencia comparada y estándares de calidad al proceso.

IV.5: Mapa de actores del ecosistema productivo de El Oro



Fuente: Elaboración propia sobre la base del proceso participativo y las fichas de medidas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del proceso participativo y las fichas de medidas.

La articulación de este ecosistema no se produce de manera espontánea. Requiere una arquitectura institucional que defina roles, establezca frecuencias de coordinación y

genere mecanismos de rendición de cuentas. Esta arquitectura se desarrolla en la parte V de la Agenda (capítulos 13 y 14), donde se presenta la gobernanza propuesta y la estrategia de articulación con el gobierno central.

El diagnóstico que se ha presentado en este capítulo dibuja un territorio de contrastes. El Oro es una provincia productiva con seis cadenas que generan empleo, divisas y actividad económica; pero es también una provincia que exporta sin transformar, que produce sin diversificar y que crece sin converger hacia niveles mayores de bienestar. La paradoja provincial —producir mucho y beneficiarse poco— tiene raíces estructurales que este capítulo ha identificado: concentración en productos primarios de baja sofisticación, restricciones transversales que impiden la transformación (energía, logística, gobernanza) y un ecosistema institucional que necesita articularse.

La Agenda Productiva que se desarrolla en las partes siguientes no pretende resolver todas estas dimensiones de manera simultánea. Lo que propone es, en la lógica de la bola de nieve presentada en el capítulo 2, resolver primero los cuellos de botella que frenan lo que ya existe, para crear las condiciones que habiliten lo que vendrá. El diagnóstico aquí presentado es el punto de partida; las medidas, los resultados y la hoja de ruta que siguen son el camino propuesto.

PARTE III

EL PROCESO: ¿CÓMO CONSTRUIMOS LA AGENDA?



CAPÍTULO V

Metodología — Del taller a la medida

Con el diagnóstico de la provincia establecido, corresponde ahora explicar cómo se construyó la Agenda. ¿Cuál fue el método? ¿Quiénes participaron? ¿Por qué las medidas que se presentan en la parte IV no son ni un listado arbitrario de buenas intenciones ni un ejercicio puramente académico? Este capítulo responde a esas preguntas describiendo la metodología de construcción de la Agenda Productiva de El Oro, que combina dos fuentes de conocimiento complementarias: la voz de los productores —que saben qué necesitan hoy— y el análisis técnico —que identifica oportunidades y restricciones que no se ven desde la finca—. Los capítulos 6 y 7 desarrollan en detalle cada una de estas fuentes; el presente capítulo explica la lógica del proceso en su conjunto.

El marco institucional

La Agenda Productiva de El Oro no es un ejercicio de un solo actor. Nace de un acuerdo entre tres entidades que aportan capacidades complementarias —el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro (GADPEO), la Universidad Técnica de Machala (UTMACH) y la Corporación Empresarial por la Competitividad de El Oro (CECOR)—, facilitado por la cooperación técnica de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) a través del Programa SI-FRONTERA.

El GADPEO cumple el rol de impulsor político y coordinador institucional. Como gobierno provincial con competencias directas en fomento productivo, vialidad y riego, la Prefectura lidera la articulación con el gobierno central y los gobiernos municipales, y aporta la capacidad de convocatoria necesaria para reunir a los actores productivos en torno a una mesa de trabajo. Es, además, la institución que asume la responsabilidad de implementar las medidas una vez aprobadas, lo que garantiza que el proceso participativo no se quede en un ejercicio consultivo sin consecuencias operativas.

La GIZ cumplió el rol de facilitador del proceso a través de su Programa SI-FRONTERA. Como agencia de cooperación técnica alemana con décadas de trabajo en América Latina, la GIZ fue el catalizador que permitió que los tres actores locales se sentaran juntos a analizar la productividad provincial con los propios productores. Su experiencia en el diseño de agendas productivas territoriales en la región aportó metodologías probadas de facilitación participativa —en particular la metodología Strategic Doing para la identificación y conexión de actores—, estándares de calidad para el diseño de instrumentos de política productiva, y acceso a una red internacional de experiencias comparadas. Su rol no fue definir el contenido de la Agenda —eso correspondió a los actores locales— sino asegurar que el proceso metodológico fuera riguroso, inclusivo y comparable con las mejores prácticas internacionales.

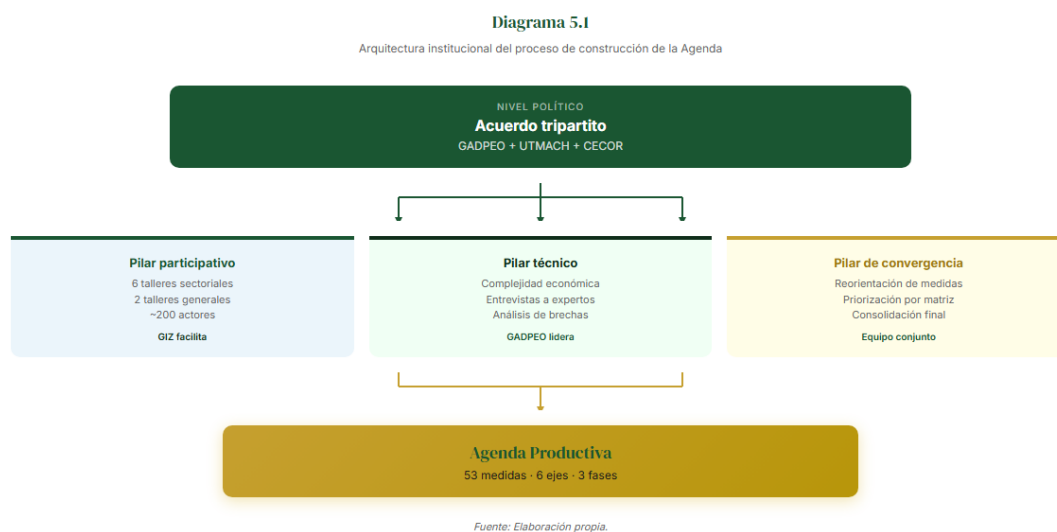
La UTMACH, como principal institución de educación superior de la provincia, cumple el rol de generadora de conocimiento aplicado. Su contribución se centra en conectar la capacidad de investigación de la universidad con los problemas concretos de la industria local, produciendo conocimiento útil orientado a la resolución de las restricciones que enfrentan los productores. El trabajo principal se ha desarrollado con la Facultad de Ciencias Agropecuarias (FCA), que aporta investigación aplicada en las cadenas agrícolas y pecuarias, y en menor medida con la Facultad de Ciencias Sociales,

cuyas capacitaciones se han orientado a la formación de capacidades empresariales en los actores productivos. La presencia de la academia en el proceso cumple una función adicional: permitir que la universidad identifique, de primera mano, hacia dónde orientar sus líneas de investigación y proyectos científicos para que el conocimiento generado sea efectivamente aplicable a las necesidades productivas del territorio.

El CECOR —la Corporación Empresarial por la Competitividad de El Oro— constituye la voz organizada del sector productivo. Esta corporación agrupa a empresarios de diversas áreas de la economía provincial y actúa como puente entre el tejido empresarial y las instituciones que integran el acuerdo. Su participación asegura que las propuestas de la Agenda reflejen las necesidades reales de quienes producen, comercializan e invierten en el territorio, y que el proceso de construcción mantenga anclaje permanente en la realidad del sector privado.

Esta arquitectura de tres actores con un facilitador externo no es casual. Las lecciones internacionales examinadas en el capítulo 3 —particularmente las experiencias de Colombia y Perú— coinciden en que las agendas productivas que funcionaron fueron aquellas que combinaron liderazgo gubernamental, legitimidad del sector productivo, respaldo académico y acompañamiento técnico internacional. El acuerdo que sustenta la Agenda de El Oro replica esta lógica: el gobierno lidera, el sector empresarial organizado ancla el proceso en la realidad productiva, la academia aporta conocimiento aplicado y la cooperación internacional facilita la metodología.

V.6: Arquitectura institucional del proceso de construcción de la Agenda



Fuente: Elaboración propia sobre la base del acuerdo de cooperación interinstitucional.

La metodología participativa

El proceso de construcción de la Agenda se desarrolló en tres productos secuenciales, cada uno de los cuales alimenta al siguiente en una lógica de acumulación progresiva: diagnóstico, participación y consolidación. La fase participativa, a su vez, se organizó en dos etapas diferenciadas que combinaron la facilitación directa de la GIZ con un proceso de fortalecimiento de capacidades conducido por una consultoría especializada.

Producto 1 — Diagnóstico y Línea Base

El primer producto consistió en un análisis de la estructura productiva de la provincia elaborado por la Prefectura de El Oro: qué se produce, dónde, con qué escala, qué actores intervienen en cada cadena, y cuáles son los indicadores económicos y sociales que caracterizan al territorio. Este diagnóstico identificó las seis cadenas productivas que conforman la base de la economía provincial —banano, cacao, café, pesca y acuicultura, ganadería y turismo— y realizó un mapeo de actores por cadena que sirvió como directorio de convocatoria para los talleres participativos. El resultado fue un retrato técnico del punto de partida, del que el capítulo 4 del presente documento es tributario.

Producto 2 — Talleres participativos con actores productivos

La fase participativa constituye el corazón del proceso y se desarrolló en dos etapas con enfoques complementarios.

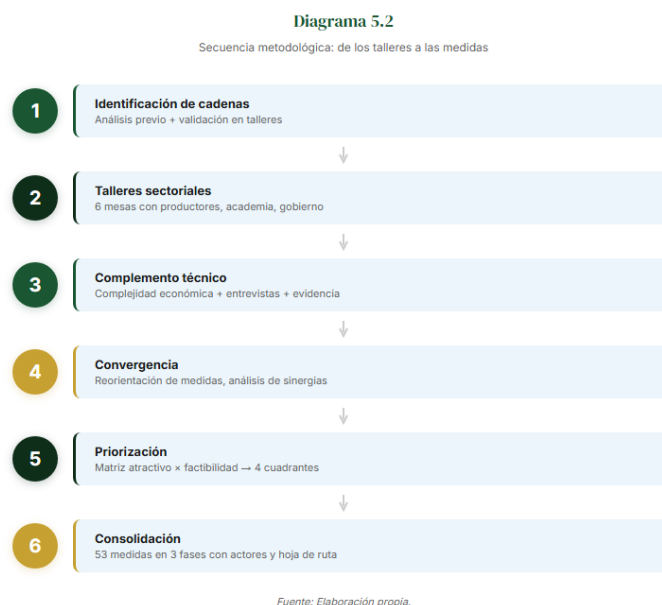
Primera etapa: talleres sectoriales facilitados por la GIZ. La GIZ condujo seis talleres presenciales, uno por cada cadena productiva —banano, cacao, café, pesca y acuicultura, ganadería y turismo—, aplicando la metodología *Strategic Doing* para la identificación y conexión de actores productivos. Cada taller siguió una secuencia de cuatro pasos: identificación de actores clave del sector, desarrollo de colaboraciones entre ellos, diseño de acciones de corto plazo y definición de mecanismos de seguimiento y evaluación. Estas sesiones permitieron recopilar información de primera mano sobre la situación de cada cadena, los problemas que enfrentan los productores y las soluciones que ellos mismos proponen. El principio rector fue explícito: las medidas las proponen los productores, no el gobierno ni la academia. La academia, presente en las mesas de trabajo, aportó su perspectiva técnica a la discusión conjunta con los productores y aprovechó el espacio para identificar hacia dónde dirigir sus investigaciones y proyectos científicos en función de las necesidades expresadas por el sector productivo.

Segunda etapa: fortalecimiento de capacidades territoriales. Posteriormente, la GIZ contrató una consultoría especializada en el marco del Programa SI-FRONTERA para desarrollar el proyecto "Fortalecimiento de capacidades territoriales para la competitividad sistémica e inclusiva en la provincia de El Oro". Esta segunda etapa profundizó el trabajo participativo con un enfoque de desarrollo económico territorial (DET), competitividad sistémica y creación de valor compartido.

El proceso incluyó múltiples formatos de interacción. Las reuniones sectoriales —realizadas de forma virtual por cadena productiva— permitieron profundizar en los hallazgos de la primera etapa mediante preguntas guiadas sobre la situación de cada sector. Un primer taller presencial reunió a treinta representantes del sector productivo, la academia y el gobierno en sesiones que abordaron conceptos de desarrollo económico territorial, análisis de cadenas de valor, sostenibilidad, liderazgo adaptativo y ejercicios prácticos de articulación intersectorial. Dos talleres virtuales complementaron el trabajo presencial, ampliando la participación y permitiendo profundizar en las propuestas por cadena con veintiocho y veintisiete asistentes respectivamente. Un segundo taller presencial, realizado en agosto de 2025 con treinta y cinco representantes de los seis sectores, incorporó herramientas de análisis de competitividad territorial —incluida la Rueda de Capacidades, que evaluó ocho dimensiones de competitividad por sector— y ejercicios de prospectiva sectorial que alimentaron la definición de medidas de mediano plazo.

Esta segunda etapa produjo insumos fundamentales para la consolidación de la Agenda: un análisis integrado de hallazgos por cadena productiva con tablas de evaluación por sector, propuestas de medidas priorizadas y recomendaciones de mediano plazo orientadas a la sostenibilidad del proceso participativo.

V.7: Secuencia metodológica: de los talleres a las medidas



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la metodología del proceso participativo.

Producto 3 — Consolidación y Plan de Acción

El tercer producto sistematizó las propuestas surgidas de ambas etapas participativas en un documento consolidado con cerca de cincuenta medidas. Las medidas de los sectores acuicultura, turismo, pesca artesanal y cacao provienen de las mesas sectoriales realizadas durante la segunda etapa; las de café y banano incorporan además insumos complementarios de la Prefectura; y las de ganadería se basan principalmente en los talleres de la primera etapa. Esta diversidad de fuentes enriqueció el inventario final al combinar la visión directa de los productores con el análisis territorial de la consultoría. El producto consolidado incluyó medidas priorizadas, actores responsables identificados y una primera versión de la hoja de ruta con plazos de implementación. Este producto es el insumo directo de la Agenda tal como se presenta en la parte IV.

La secuencia de tres productos no es una innovación metodológica de este proceso: es una práctica estándar en el diseño de agendas productivas territoriales, documentada en las experiencias de Colombia, Perú y Centroamérica (capítulo 3). Lo que distingue a la Agenda de El Oro es la profundidad de la participación directa de los productores —sostenida en dos etapas diferenciadas con formatos presenciales y virtuales—, la incorporación de herramientas de fortalecimiento de capacidades territoriales que trascienden el ejercicio consultivo puntual, y el compromiso de que las propuestas de los productores se respeten como base del documento final —un compromiso que el complemento técnico descrito a continuación refuerza pero no contradice.

El complemento técnico

Los productores saben qué necesitan hoy. Saben que les falta cadena de frío, que la energía es cara e inestable, que no tienen acceso a certificaciones, que los intermediarios capturan el valor de su producción. Lo que no necesariamente pueden ver desde la finca es el panorama completo de oportunidades y restricciones que opera a escala provincial: qué cadenas tienen mayor potencial de diversificación, qué cuellos de botella bloquean a todos los sectores simultáneamente, qué inversiones generan capacidades transferibles a múltiples cadenas. Para eso se necesita el análisis técnico.

El complemento técnico de la Agenda se construyó mediante un análisis de complejidad económica aplicado a la realidad productiva de El Oro, desarrollado en cuatro fases secuenciales. La primera fase examinó tres casos internacionales —Jordania, Namibia y Kazajistán— en los que el Growth Lab de Harvard aplicó herramientas de complejidad económica para diseñar estrategias de diversificación productiva. Estos casos aportaron lecciones metodológicas y de política que se documentan en el capítulo 3. La segunda fase revisó la frontera teórica del campo: el paso del análisis de productos al análisis de capacidades (Schetter et al., 2024) y el diseño de políticas de innovación en contextos de baja complejidad (Chacua et al., 2024). La tercera fase situó a Ecuador y a El Oro en el espacio de productos global (Hausmann y Klinger, 2010), identificando la posición periférica de los productos que la provincia exporta y las oportunidades de diversificación que están al alcance de las capacidades existentes. La cuarta fase produjo la convergencia: cruzó los hallazgos del análisis de complejidad económica con las medidas surgidas de los talleres participativos.

Este análisis no se desarrolla en profundidad en el presente documento. La Estrategia Provincial de Competitividad —el documento complementario que aborda los cuatro componentes de la visión de largo plazo— contiene el detalle completo del diagnóstico de complejidad económica, el espacio de productos de El Oro y las fronteras de diversificación identificadas. Lo que importa aquí es entender qué aportó el análisis técnico al diseño de la Agenda y cómo se integró con lo que dijeron los productores.

Los hallazgos principales del análisis técnico que modificaron la Agenda pueden resumirse en cuatro puntos. Primero, la pesca y acuicultura es la cadena con el mayor potencial de diversificación de todas las que integran la Agenda: su "bosque abierto" en el espacio de productos —es decir, la cantidad de productos más complejos que son accesibles desde las capacidades existentes— es el más amplio de los seis ejes, lo que la convierte en una industria bisagra que acumula capacidades transferibles. Segundo, el procesamiento de alimentos constituye la frontera eficiente de diversificación para El Oro: el salto desde las materias primas hacia productos procesados —harina de banano, chocolate artesanal, mariscos congelados, lácteos— es el camino de mayor retorno esperado por unidad de capacidad acumulada. Tercero, la energía y la logística son restricciones vinculantes cuya resolución desbloquea múltiples cadenas simultáneamente, lo que confirma la intuición de los productores pero le da una fundamentación analítica rigurosa. Cuarto, las medidas participativas son sólidas pero incompletas: los productores identificaron correctamente los problemas de sus respectivos sectores, pero el panorama transversal —la gobernanza permanente, la inteligencia comercial, la investigación agroindustrial multi-cadena— solo se hizo visible con el lente del análisis integrado.

El capítulo 7 presenta en detalle qué cambió en la Agenda a partir de estos hallazgos.

La convergencia

La Agenda Productiva de El Oro no es un documento de los productores corregido por los técnicos, ni un análisis técnico validado por los productores. Es la convergencia de dos fuentes de conocimiento que se necesitan mutuamente.

La regla que gobierna esta convergencia es clara: las medidas propuestas por los productores se respetan y se fortalecen con evidencia. Lo que el análisis técnico agrega — las medidas transversales, el eje logístico elevado a categoría propia, la priorización rigurosa mediante la matriz de atractivo y factibilidad— complementa la visión de los productores pero no la sustituye. Ninguna medida surgida de los talleres fue eliminada porque el análisis técnico la considerara irrelevante; la única medida retirada (BAN-08) fue excluida por no cumplir criterios de productividad, no por contradicción con el análisis de complejidad económica.

En términos concretos, la convergencia produjo tres tipos de modificaciones respecto al inventario original de los talleres. Primero, tres medidas que los productores propusieron como sectoriales fueron reclasificadas como transversales al verificarse que su alcance beneficiaba a múltiples cadenas: la articulación de mercados de especialidad (CAF-04) se consolidó en una medida de inteligencia comercial para todas las cadenas exportadoras (TRANS-05), y los consejos consultivos de pesca y ganadería (PES-11, GAN-01) se integraron en una medida de gobernanza transversal (TRANS-04). Segundo, se incorporaron cinco medidas transversales nuevas que responden a necesidades que solo se hicieron visibles en el análisis integrado: monitoreo climático, investigación agroindustrial multi-cadena, gestión energética, gobernanza institucionalizada e inteligencia comercial. Tercero, se creó un eje logístico con cuatro medidas propias que abordan el corredor Cuenca–Puerto Bolívar, la cadena de frío y la consolidación de carga como infraestructura habilitadora para todas las cadenas exportadoras.

El resultado de esta convergencia es una agenda de 53 medidas —44 sectoriales, 5 transversales y 4 logísticas— que integra la legitimidad del proceso participativo con el rigor del análisis técnico. Es, en la lógica de la bola de nieve presentada en el capítulo 2, el punto de partida cuidadosamente calibrado: las medidas que se proponen no son todas las que El Oro necesita, sino las que pueden implementarse ahora para desbloquear lo que vendrá después. Los capítulos que siguen presentan primero la voz de los productores (capítulo 6), luego el detalle del complemento técnico y lo que cambió (capítulo 7), y finalmente la arquitectura completa de la Agenda con sus 53 medidas priorizadas (parte IV).

V.8: La convergencia: del taller y el análisis a la Agenda

Diagrama 5.3

La convergencia: del taller y el análisis a la Agenda



Fuente: Elaboración propia.

Fuente: Elaboración propia.

La metodología que se ha descrito en este capítulo —participación institucionalizada en un acuerdo tripartito facilitado por la cooperación internacional, proceso secuencial de tres productos, fase participativa en dos etapas que combinan facilitación directa y fortalecimiento de capacidades, complemento técnico basado en complejidad económica, convergencia gobernada por la regla de respeto a las medidas participativas— es lo que distingue a la Agenda Productiva de El Oro de un plan de escritorio o de un listado de demandas sectoriales. No es ni lo uno ni lo otro: es un instrumento que nace de la experiencia concreta de los productores y se fortalece con la evidencia. Los dos capítulos que siguen desarrollan cada fuente en detalle: el capítulo 6 presenta la voz de los productores, taller por taller; el capítulo 7 presenta el complemento técnico y lo que cambió.

CAPÍTULO VI

La voz de los productores — Los talleres sectoriales

El capítulo anterior explicó el método. Este capítulo presenta sus resultados. Si la metodología participativa es el procedimiento que garantiza que la Agenda no sea un plan de escritorio, los talleres son el momento en que ese procedimiento se convierte en contenido concreto: productores, técnicos, gremios y cooperativas sentados en la misma mesa, identificando qué funciona, qué falla y qué necesitan para producir más y mejor. Lo que se presenta a continuación es la síntesis de seis talleres —uno por cadena productiva— en los que participaron decenas de actores de la provincia de El Oro.

La presentación sigue el mismo orden para cada cadena: quiénes participaron, qué problemas identificaron y priorizaron, y qué medidas propusieron. Se incluye al final una nota sobre lo que el complemento técnico confirmó, enriqueció o matizó de cada taller — las implicaciones completas se desarrollan en el capítulo 7. La síntesis del conjunto se presenta en el Cuadro 6.1.

El taller de banano

Quiénes participaron

El taller de banano convocó a productores bananeros de diferentes escalas — pequeños, medianos y grandes— junto a representantes de las principales asociaciones gremiales del sector y técnicos de la Agencia de Regulación y Control Fito y Zoosanitario (Agrocalidad). La GIZ facilitó la sesión, explicó la metodología y los objetivos del proceso. El banano es la cadena más densa en términos de actores: concentra el mayor volumen de producción provincial y el mayor número de organizaciones de productores con trayectoria y capacidad de incidencia.

Lo que dijeron los productores

El diagnóstico participativo reveló una industria en estado de alerta. El problema que dominó la discusión fue la amenaza del *Fusarium oxysporum* Raza 4 Tropical (Foc R4T), el hongo que en la década de 1950 destruyó el cultivo de Gros Michel en América Latina y que hoy amenaza con hacer lo mismo con la variedad Cavendish —la que abastece los mercados internacionales. Los productores describieron un escenario de alta exposición: información fragmentada, protocolos de bioseguridad que no llegan a la finca, ausencia de materiales de divulgación accesibles y escasa capacidad de respuesta coordinada entre las instituciones que deberían articular la defensa fitosanitaria del sector.

El segundo problema priorizado fue la ausencia de un sistema de biocontrol accesible para los pequeños y medianos productores. La aplicación de trichodermas y otros microorganismos benéficos —una alternativa comprobada para reducir la dependencia de agroquímicos— existe en el conocimiento técnico pero no llega sistematizada a las fincas. El tercero fue la debilidad de los canales de comunicación técnica: los productores no reciben información oportuna sobre alertas fitosanitarias, novedades varietales ni prácticas de manejo, y cuando la reciben, llega por canales informales y sin verificación institucional.

Las medidas propuestas

Siete medidas surgieron del taller bananero:

- **BAN-01 — Articulación para bioseguridad y variedades resistentes Foc R4T:** El grupo propuso fortalecer la articulación entre INIAP —que ya trabaja en variedades resistentes al fusarium—, la UTMACH y el GADPEO, para que los avances de investigación lleguen a los productores mediante ensayos de campo en la provincia.
- **BAN-02 — Fincas modelo de producción sostenible:** Seleccionar fincas representativas que sirvan como referentes demostrativos de buenas prácticas agronómicas, accesibles para la visita de otros productores.
- **BAN-03 — Biocontrol y red de laboratorios comunitarios de trichodermas:** Construir una infraestructura distribuida de producción de microorganismos benéficos que permita a los productores acceder localmente a insumos de biocontrol a bajo costo.
- **BAN-04 — Propagación masiva de microorganismos benéficos:** Como complemento de BAN-03, diseñar un programa de reproducción a escala con participación del GADPEO e INIAP.
- **BAN-05 — Caja de herramientas de bioseguridad:** Un paquete práctico — protocolos, materiales de campo, fichas técnicas, kits de aplicación— que pueda entregarse a productores como instrumento operativo inmediato.
- **BAN-06 — Red de comunicación integrada de bioseguridad:** Un sistema de alerta y comunicación que permita transmitir información técnica verificada a los productores por canales de amplio alcance, incluyendo radio y grupos organizados.
- **BAN-07 — Formación de certificadoras de calidad (mujeres):** Programa de capacitación técnica orientado específicamente a mujeres del sector para certificarlas como evaluadoras de calidad en campo, combinando inclusión social y fortalecimiento del control de calidad en la cadena.

Lo que el análisis técnico aportó

El complemento técnico confirmó la centralidad de la bioseguridad como prioridad del sector, pero agregó una lectura estructural: el banano fresco ocupa una posición periférica en el espacio de productos global, con pocas conexiones hacia productos más complejos desde sus capacidades actuales. Esto no invalida las medidas de los productores —que son correctas y urgentes—, sino que las contextualiza: las inversiones en bioseguridad protegen la base existente, que es necesario preservar, pero el salto hacia productos procesados de mayor valor (harina de banano, chips, deshidratado) requiere capacidades que se construyen desde la Estrategia Provincial de Competitividad. La Agenda de corto plazo se concentra en proteger lo que hay.

El taller de cacao

Quiénes participaron

El taller de cacao reunió a cacaoteros de las zonas de producción de la provincia — con representación tanto de pequeños productores como de organizaciones exportadoras—, representantes de la UTMACH y del CECOR. El cacao de El Oro tiene una característica que lo distingue: una parte de su producción corresponde a Cacao Fino de

Aroma, la variedad que los mercados internacionales de especialidad pagan a precios significativamente superiores. Esa diferenciación latente fue el hilo conductor de la discusión.

Lo que dijeron los productores

El diagnóstico participativo del taller cacaotero identificó tres nudos críticos. El primero fue la brecha entre el potencial del cacao fino y la calidad efectiva del producto que llega al mercado. Los productores describieron deficiencias en el manejo poscosecha —especialmente en fermentación y secado— que impiden capturar el sobreprecio que el Cacao Fino de Aroma puede obtener en los mercados de especialidad. El problema no es la falta de producto bueno, sino la falta de herramientas para identificarlo, diferenciarlo y valorarlo.

El segundo nudo fue el EUDR —el Reglamento europeo de deforestación que entró en vigor en 2023 y que exige trazabilidad completa del origen de los productos para acceder al mercado europeo—. Los productores expresaron un nivel de preocupación alto: pocas organizaciones tienen los sistemas de trazabilidad que el reglamento requiere, y el plazo para cumplir se acorta. El tercero fue la ausencia de investigación aplicada en la provincia: se necesita un espacio institucional que combine el conocimiento del INIAP con la infraestructura de la UTMACH para generar soluciones técnicas adaptadas a la realidad productiva local.

Las medidas propuestas

Siete medidas emergieron del taller:

- **CAC-01 — Mejora de calidad del producto y conocimiento del agricultor cacaotero:** Programa de transferencia de conocimiento orientado a mejorar las prácticas de fermentación, secado y selección, con foco en el productor pequeño y mediano.
- **CAC-02 — Formación de catadores de Cacao Fino de Aroma:** Crear en la provincia la capacidad de evaluar sensorialmente la calidad del cacao —una competencia que hoy existe solo en pocos centros del país— para sustentar la diferenciación por calidad en el mercado.
- **CAC-03 — Centro de investigación e innovación cacaotera (INIAP-UTMACH-GADPEO):** Un espacio de I+D aplicado que articule el conocimiento del INIAP, la infraestructura de la UTMACH y la coordinación del GADPEO para generar soluciones técnicas para la cadena.
- **CAC-04 — Ruta de formación dual y emprendimiento:** Programa que combine formación técnica con acompañamiento a emprendimientos de transformación del cacao, orientado a jóvenes.
- **CAC-05 — Estrategia de promoción y Comercio Justo:** Articulación con ProEcuador para posicionar el cacao de El Oro en ferias internacionales y facilitar el acceso a certificaciones de comercio justo que permiten precio diferenciado.
- **CAC-06 — Capacitación y apoyo técnico en trazabilidad EUDR:** Programa de asistencia técnica para que los productores y organizaciones implementen los sistemas de trazabilidad que exige el mercado europeo antes del vencimiento del plazo de cumplimiento.

- **CAC-07 — Sistemas agroforestales piloto:** Incorporar el cacao en esquemas agroforestales que aumenten la productividad por hectárea, mejoren la resiliencia climática y reduzcan la presión sobre áreas de conservación.

Lo que el análisis técnico aportó

El análisis de complejidad económica identificó al cacao como la cadena con mayor potencial de sofisticación del espacio agrícola provincial. CAC-02 —formación de catadores— obtuvo el segundo puntaje más alto de toda la Agenda (6,41 puntos sobre 9), precisamente porque acumula una capacidad de evaluación sensorial que tiene transferencia directa a otros sectores. El salto del grano seco al chocolate artesanal, al licor o al polvo de cacao es una frontera de diversificación al alcance de las capacidades existentes, aunque el detalle de esa frontera se desarrolla en la Estrategia de Competitividad. Lo que la Agenda hace es construir las habilitadoras —calidad, trazabilidad, formación— que ese salto requiere.

El taller de café

Quiénes participaron

El taller de café reunió a cafetaleros de la parte alta de la provincia —donde la altitud permite cultivar variedades de especialidad— con representantes de gremios cafeteros y del CECOR. El café de El Oro es un caso de nicho: volúmenes pequeños, potencial de especialidad real, pero organización débil y conocimiento técnico heterogéneo entre los productores.

Lo que dijeron los productores

El diagnóstico participativo identificó la atomización como el problema estructural del sector. Los productores de café trabajan en su mayoría de forma individual, sin organizaciones sólidas que les permitan negociar precios, acceder a certificaciones o participar en ferias internacionales. Esta atomización tiene consecuencias en cadena: sin economías de escala, no hay acceso a crédito diferenciado; sin crédito, no hay inversión en calidad; sin calidad consistente, no hay acceso a mercados de especialidad; sin mercados de especialidad, el precio que recibe el productor no justifica la inversión.

El segundo problema fue el déficit de conocimiento técnico en poscosecha. Los productores identificaron la fermentación como el eslabón donde más valor se pierde: muchos no dominan los protocolos de fermentación que determinan el perfil sensorial del café, y esa falta de conocimiento hace que producto con potencial de especialidad llegue al mercado como café convencional. El tercero fue la titulación de tierras: una parte relevante de los productores de café opera en predios sin titulación regularizada, lo que los excluye del acceso al crédito formal y a los programas de fomento que requieren propiedad certificada.

Las medidas propuestas

Cuatro medidas surgieron del taller:

- **CAF-01 — Fomento de asociatividad cafetera (liderazgo privado):** Programa de capacitación en asociatividad y modelos de gestión cooperativa, con el principio

explícito de que la organización debe ser liderada por el sector privado —el gobierno facilita, no conduce.

- **CAF-02 — Escuela de campo y certificación cafetera:** Formación práctica en manejo agronómico, fermentación y poscosecha, combinada con certificación técnica de los participantes, incluyendo un componente de fincas modelo.
- **CAF-03 — Programa de estándares de calidad y crédito cafetero:** Articulación entre el sistema financiero y las organizaciones cafeteras para diseñar instrumentos de crédito vinculados al cumplimiento de estándares de calidad verificados.
- **CAF-05 — Apoyo a campañas de titulación de tierras rurales:** Coordinación con los GADs cantonales —que tienen competencia en catastro— para facilitar el acceso de los productores a procesos de regularización de tierras que los habiliten para el sistema financiero formal.

Lo que el análisis técnico aportó

El café de El Oro tiene un espacio de productos relativamente estrecho desde su base actual, pero la capacidad de evaluación sensorial que CAF-02 construye tiene una característica valiosa: es transferible. La formación en cata de café es casi idéntica a la formación en cata de cacao, lo que genera una sinergia metodológica entre las dos cadenas de especialidad de la provincia. El análisis técnico reforzó la idea de que CAF-02 y CAC-02 son medidas complementarias que acumulan la misma capacidad de evaluación organoléptica aplicada a dos cultivos distintos.

El taller de pesca y acuacultura

Quiénes participaron

El taller de pesca y acuacultura fue el más diverso en términos de subsectores representados: pescadores artesanales de Puerto Bolívar y El Guabo, recolectoras de concha prieta, productores camaroneros, representantes de la Unión de Organizaciones de Producción Pesquera Artesanal de El Oro (UOPPAO) y del CECOR. La diversidad refleja la complejidad de una cadena que abarca desde la recolección artesanal de moluscos en los manglares hasta la producción industrial de camarón.

Lo que dijeron los productores

El diagnóstico participativo del taller pesquero fue el más rico en propuestas y el que generó la mayor cantidad de medidas. El problema principal no fue uno sino varios simultáneos: los pescadores artesanales describieron un sector sin infraestructura de acopio adecuada, sin cadena de frío, sin capacidad de procesamiento y sin acceso a los mercados donde su producto podría valer más. La caleta pesquera de Puerto Bolívar —que agrupa a cerca de cinco mil pescadores artesanales— no tiene un centro de acopio funcional que permita agregar valor al pescado antes de que llegue al intermediario. El resultado es un precio al productor que no refleja el valor del recurso.

El segundo problema fue el estado crítico de las especies marinas, especialmente la concha prieta —la *Anadara tuberculosa*— cuya población en el estuario ha caído de forma significativa por la sobreexplotación. Las recolectoras describieron jornadas cada vez más largas para encontrar cantidades cada vez más pequeñas. Los moluscos, en general,

enfrentan un doble problema: escasez de stock natural y ausencia de sistemas de depuración que permitan certificar la calidad sanitaria para la exportación.

El tercero fue el sector camaronero pequeño. A diferencia de las grandes camaroneras industriales, los pequeños productores de camarón no tienen acceso a asistencia técnica, a tecnologías de producción más sostenibles ni a los canales de comercialización que permiten precios diferenciados.

Las medidas propuestas

Diez medidas emergieron del taller:

- **PES-01 — Valor agregado a pescado, concha y cangrejo:** Desarrollar capacidades locales de procesamiento —corte, empaque, congelamiento— para que el producto llegue al mercado con valor agregado. Esta medida requiere certificación sanitaria de ARCSA y apoyo regulatorio del Viceministerio.
- **PES-02 — Programa de repoblación de Concha Prieta:** Proyecto conjunto entre UTMACH y GADPEO para repoblar los bancos naturales del estuario mediante liberación de juveniles.
- **PES-03 — Repoblación de moluscos con semilla de laboratorio:** Complemento de PES-02 orientado a producir semilla en laboratorio, reduciendo la dependencia de la variabilidad del reclutamiento natural.
- **PES-04 — Control y cogestión de especies protegidas:** Sistema de cogestión participativa entre el Viceministerio y las comunidades pesqueras para el manejo de las vedas y el control de la extracción ilegal.
- **PES-05 — Centro de Acopio de pesca artesanal en Puerto Bolívar:** Infraestructura de acopio, frío y procesamiento básico para los pescadores artesanales del puerto, impulsada por la Prefectura.
- **PES-06 — Control fronterizo de cruce de especies:** Articulación con el SENAE para fortalecer la inspección fitosanitaria fronteriza marítima y prevenir el ingreso de especies invasoras o patógenos desde el lado peruano del golfo.
- **PES-07 — Monitoreo de material biológico y salud de especies:** Red de vigilancia epidemiológica acuícola articulada entre el Viceministerio, el INIAP y la UTMACH para detectar y responder oportunamente a brotes de enfermedades en cultivos acuícolas.
- **PES-08 — Sistema piloto de depuración de moluscos:** Instalación de un sistema piloto de depuración que permita certificar la calidad sanitaria de los moluscos para acceder a mercados de exportación que exigen ese estándar.
- **PES-09 — Asistencia técnica acuícola para pequeños productores de camarón:** Programa de extensión técnica del MAG orientado específicamente a camaroneros pequeños, que hoy quedan fuera de los servicios de asistencia que llegan a las grandes unidades.
- **PES-10 — Adopción de tecnología bioamigable en camarón:** Investigación aplicada UTMACH-GADPEO para adaptar tecnologías de producción más sostenibles —menor uso de antibióticos, mejor gestión del agua— al contexto de los productores medianos.

Lo que el análisis técnico aportó

Pesca y acuicultura es, según el análisis de complejidad económica, la cadena con el mayor potencial de diversificación productiva de toda la Agenda. PES-01 obtuvo el puntaje

más alto del ranking completo (6,75 puntos), no solo por su impacto directo sino porque el procesamiento de pescado, mariscos y moluscos genera capacidades que son transferibles a múltiples industrias alimentarias. Puerto Bolívar —un puerto logístico cuya carga principal es banano y productos mineros— tiene una infraestructura que, con mejoras en cadena de frío y certificación sanitaria, podría aprovecharse para la exportación de productos pesqueros y acuícolas que hoy salen del territorio hacia plantas procesadoras de otras regiones. La Ley de Puerto Bolívar y la concesión a Yilport son el contexto habilitador que puede transformar la escala del sector.

El taller de ganadería

Quiénes participaron

El taller ganadero reunió a ganaderos de la parte alta y media de la provincia, representantes de la Asociación de Ganaderos de El Oro, técnicos de Agrocalidad y del CECOR. La ganadería de El Oro es un sector tradicional con una paradoja interna: tierras con potencial forrajero razonable, pero indicadores de productividad por debajo del promedio nacional.

Lo que dijeron los productores

El diagnóstico participativo ganadero identificó tres problemas principales. El primero fue la baja productividad genética del hato provincial. Los ganaderos describieron un sector que opera con ganado de base genética inadecuada para las condiciones climáticas de la provincia, con acceso limitado a programas de mejoramiento genético por inseminación artificial —que requieren técnicos certificados, equipos especializados y manejo de cadena de frío para el material seminal—. La consecuencia es una producción de carne y leche que no alcanza los rendimientos que la tierra y el clima permiten.

El segundo problema fue la sostenibilidad de los sistemas de producción. Los ganaderos reconocieron que los modelos actuales —extensivos, con alta dependencia de pasturas naturales degradadas— son vulnerables a los eventos climáticos cada vez más frecuentes. La reconversión hacia modelos más sostenibles —con pastos mejorados, bancos forrajeros y prácticas regenerativas— fue identificada como necesaria pero costosa sin apoyo técnico y financiero externo.

El tercero fue el control sanitario. Los ganaderos describieron episodios de mortalidad atribuibles a patógenos que no siempre reciben respuesta técnica oportuna, y una red de vigilancia epidemiológica que en muchas zonas de la provincia llega tarde o no llega.

Las medidas propuestas

Siete medidas surgieron del taller:

- **GAN-02 — Intercambio de liderazgo y modelos asociativos:** Programa de visitas e intercambios con ganaderos de otras provincias o países que hayan avanzado en modelos asociativos, para transferir lecciones de gobernanza aplicables al contexto de El Oro.
- **GAN-03 — Formación y certificación de técnicos en inseminación artificial:** Programa de capacitación técnica mediante la UTMACH para formar un

cuerpo de técnicos inseminadores certificados que pueda prestar servicios en la provincia a bajo costo.

- **GAN-04 — Transición hacia ganadería sostenible y regenerativa:** Programa de apoyo técnico y financiero para la reconversión de sistemas extensivos hacia modelos más sostenibles, con incentivos para la adopción de prácticas regenerativas.
- **GAN-05 — Mejoramiento genético y trazabilidad digital:** Articulación con el Sistema de Información Faunístico y Zoosanitario (SIFAE) para incorporar los hatos de El Oro al sistema nacional de trazabilidad y facilitar el acceso a bancos genéticos de razas mejoradas.
- **GAN-06 — Transparencia comercial y pesaje justo móvil:** Control de pesos y medidas en las transacciones ganaderas para prevenir prácticas abusivas. Los productores señalaron que esta competencia corresponde a los GADs cantonales, no a la Prefectura.
- **GAN-07 — Bancos forrajeros y extensión:** Transferencia de tecnología del INIAP en conservación forrajera para garantizar la alimentación del hato durante los períodos de sequía o escasez de pasturas.
- **GAN-08 — Detección y control de patógenos críticos:** Red de vigilancia epidemiológica articulada con Agrocalidad y con laboratorios de diagnóstico para la detección temprana y respuesta oportuna a brotes de enfermedades.

Lo que el análisis técnico aportó

El análisis de complejidad económica ubicó a la ganadería como la cadena con menor potencial de diversificación inmediata desde sus capacidades actuales. Los productos ganaderos primarios —carne en canal, leche cruda— ocupan posiciones periféricas en el espacio de productos global, con pocas conexiones hacia productos más complejos accesibles en el corto plazo. Esto no implica que la ganadería sea irrelevante — al contrario, es fuente de ingresos para miles de familias rurales de la provincia—, sino que su transformación estructural requiere un horizonte más largo que el de la Agenda, y que el procesamiento de lácteos es una frontera de diversificación que se aborda desde la Estrategia de Competitividad (Componente 3).

El taller de turismo

Quiénes participaron

El taller de turismo fue el más heterogéneo en términos de actores: guías turísticos, operadores de turismo comunitario, representantes de la EP Turismo de El Oro, técnicos del Ministerio de Turismo, actores del sector hotelero y gastronómico, y representantes de comunidades de la parte alta y la zona costera. El turismo de El Oro es un caso de megadiversidad sin estructuración: la provincia tiene playas, bosques nublados, manglares, reservas ecológicas, rutas mineras y gastronómicas, y una costa con potencial de observación de fauna, pero ninguno de esos atractivos está empaquetado y comercializado de forma eficiente.

Lo que dijeron los productores

El diagnóstico participativo del turismo identificó la desconexión entre el inventario de atractivos y la capacidad de llevar visitantes a ellos como el problema central. Los

participantes describieron una oferta turística atomizada, con atractivos que no aparecen en las plataformas digitales de reservas, guías sin certificación que no pueden ofrecer servicios verificables, y una ausencia total de una marca territorial que posicione a El Oro como destino diferenciado.

El segundo problema fue la falta de formación del capital humano turístico. Los guías locales de la parte alta —que conocen los atractivos mejor que nadie— no tienen la certificación que los mercados nacionales e internacionales requieren para contratar sus servicios. La hospitalidad en general —desde la atención en alojamientos hasta el manejo de grupos en sitios naturales— fue señalada como un déficit que limita la experiencia del visitante y reduce la probabilidad de recomendación.

El tercero fue la invisibilidad digital: El Oro no tiene una presencia estructurada en las plataformas donde los turistas toman sus decisiones de viaje, y los atractivos más singulares de la provincia —el estuario del archipiélago de Jambelí, los bosques nublados de la parte alta, la ruta del cacao y el café— son desconocidos incluso para el turismo interno ecuatoriano.

Las medidas propuestas

Nueve medidas surgieron del taller:

- **TUR-01 — Consolidación de la Ruta Turística de la Parte Alta:** Estructurar, señalar y posicionar la ruta de la parte alta de El Oro —que incluye bosques nublados, producción de cacao, café y ganadería— como producto turístico diferenciado con estándares nacionales de calidad.
- **TUR-02 — Comercialización turística en tres esferas (local, nacional, internacional):** Incorporar El Oro en las campañas nacionales del Ministerio de Turismo y en plataformas de reserva internacionales (OTA), con una estrategia de mercados por capas.
- **TUR-03 — Marca territorial "El Oro compra El Oro":** Crear una marca que posicione los productos y servicios de la provincia —turísticos y no turísticos— como referentes de identidad provincial, articulando al sector privado bajo una imagen común.
- **TUR-04 — Turismo de aventura comunitario en Galayacu:** Desarrollar un producto de turismo comunitario en la zona de Galayacu que combine actividades de aventura con la experiencia del ecosistema natural y la cultura local.
- **TUR-05 — Capacitación y certificación de guías locales:** Programa de formación técnica y certificación oficial para los guías locales de la provincia, con foco en la parte alta y en los sitios de mayor potencial ecoturístico.
- **TUR-06 — Campaña de promoción de guías certificados:** Incorporar a los guías certificados de El Oro en la plataforma nacional del Ministerio de Turismo, aumentando su visibilidad y la verificabilidad de su servicio para los turistas.
- **TUR-07 — Geovisor Turístico Provincial:** Desarrollar una plataforma digital georreferenciada —en articulación con la EP Turismo y la UTMACH— que muestre todos los atractivos turísticos de la provincia con información actualizada, fotos, rutas y datos de contacto.
- **TUR-08 — Mapeo y puesta en valor de atractivos turísticos:** Proceso técnico de jerarquización oficial de los atractivos de la provincia mediante la metodología del

Ministerio de Turismo, como base para la gestión y promoción ordenada del patrimonio turístico provincial.

- **TUR-09 — Establecimiento de cultura turística y hospitalidad:** Programa de sensibilización y formación básica en hospitalidad para la población local, orientado a mejorar la experiencia del visitante en todos los puntos de contacto con el destino.

Lo que el análisis técnico aportó

El turismo fue la cadena donde el análisis técnico encontró más sinergias con otras medidas de la Agenda. TUR-03 —la marca territorial "El Oro compra El Oro"— tiene un alcance que trasciende al turismo: una marca provincial fuerte beneficia a las cadenas de cacao, café, pesca y ganadería en sus mercados respectivos, y es una habilitadora transversal que el análisis identificó como relevante más allá del eje turístico. TUR-07 —el Geovisor— también conecta con la plataforma de inteligencia comercial (TRANS-05) en la medida en que ambas crean infraestructura digital compartida para la provincia.

Síntesis: lo que los productores dijeron

VI.3: Síntesis de los talleres participativos por cadena productiva

Cadena	Problema central identificado en el taller	N.º de medidas propuestas	Medida de mayor puntaje (código y nombre)
---	---	---	---
Banano	Amenaza del *Fusarium oxysporum* Raza 4 Tropical (Foc R4T) y debilidad de los protocolos de bioseguridad en finca	7	BAN-01 — Articulación para bioseguridad y variedades resistentes Foc R4T (5,27 pts)
Cacao	Brecha entre potencial del Cacao Fino de Aroma y calidad efectiva; presión regulatoria del EUDR	7	CAC-02 — Formación de catadores de Cacao Fino de Aroma (6,41 pts)
Café	Atomización del sector y déficit de conocimiento técnico en poscosecha	4	CAF-02 — Escuela de campo y certificación cafetera (4,20 pts)
Pesca y acuicultura	Ausencia de infraestructura de acopio, cadena de frío y procesamiento que permita agregar valor	10	PES-01 — Valor agregado a pescado, concha y cangrejo (6,75 pts — #1 de toda la agenda)

Cadena	Problema central identificado en el taller	N.º de medidas propuestas	Medida de mayor puntaje (código y nombre)
Ganadería	Baja productividad genética del hato y sistemas de producción poco sostenibles	7	GAN-04 — Transición hacia ganadería sostenible y regenerativa (4,16 pts)
Turismo	Desconexión entre atractivos y capacidad de comercializarlos; invisibilidad digital del destino	9	TUR-01 — Consolidación de la Ruta Turística de la Parte Alta (4,50 pts)

Nota: Algunas medidas sectoriales fueron reclasificadas como transversales en la convergencia con el análisis técnico (ver Cap. 7).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los talleres participativos GIZ-GADPEO (2024-2025) y el ranking priorizado del complemento técnico (`FICHA\_MAESTRA\_medidas.md`).

Seis talleres, seis diagnósticos distintos, un patrón común. Los productores de El Oro saben lo que necesitan: bioseguridad en el banano, trazabilidad y catadores en el cacao, asociatividad y fermentación en el café, infraestructura y valor agregado en la pesca, genética y sostenibilidad en la ganadería, certificación y visibilidad digital en el turismo. Cuando se superponen estos diagnósticos, emergen tres restricciones que cruzan todas las cadenas: la falta de infraestructura de acopio y procesamiento, la debilidad del capital humano técnico, y la ausencia de sistemas de información y comunicación que conecten a los productores con los mercados y entre sí.

Estas restricciones transversales son precisamente las que el complemento técnico identificó con mayor precisión. Lo que los productores describen como problemas sectoriales, el análisis de complejidad económica los lee como síntomas de una misma deficiencia estructural: la provincia carece de capacidades habilitadoras que sirvan a múltiples cadenas simultáneamente. El capítulo 7 desarrolla en detalle cómo ese análisis técnico confirmó, enriqueció y en algunos casos reencuadró lo que los productores dijeron en los talleres —y qué cambió en la Agenda a partir de ese cruce.

Nota metodológica: Las medidas que se presentan en este capítulo corresponden al inventario surgido directamente de los talleres participativos, antes de la convergencia con el análisis técnico. Algunas medidas sectoriales fueron posteriormente reclasificadas como transversales o absorbidas en medidas de mayor alcance durante el proceso de convergencia descrito en el capítulo 5 (§5.4) y detallado en el capítulo 7. El inventario final de 53 medidas —incluyendo las transversales incorporadas por el análisis técnico— se presenta en la parte IV.

CAPÍTULO VII

El complemento técnico — Análisis y reorientación

Los productores que participaron en los seis talleres de la Agenda diagnosticaron su realidad con la precisión de quien la vive cada temporada. Saben qué falla porque lo padecen: el fusarium que acecha al banano, los márgenes que se escapan por la falta de fermentación en el cacao, la concha prieta que cada vez cuesta más encontrar, las rutas que encarecen el transporte hasta hacer inviable lo que debería ser negocio. Ese conocimiento —concreto, situado, irreemplazable— es la base de la Agenda. Pero tiene un límite natural: desde la finca no se ve el mapa completo. No se puede ver cuáles de las restricciones que un sector padece son las mismas que padecen los demás. No se puede ver qué inversiones generarían capacidades útiles no solo para el sector propio sino para varios a la vez. No se puede ver, en definitiva, dónde está el camino más corto desde lo que El Oro produce hoy hasta lo que podría producir mañana.

Para eso se necesita el análisis técnico. No para corregir a los productores —que identificaron bien sus problemas—, sino para agregar la perspectiva que solo se construye observando el conjunto. Este capítulo explica en qué consistió ese análisis, qué encontró y qué cambió en la Agenda como resultado. El análisis completo —el espacio de productos de El Oro, las fronteras de diversificación por cadena, el inventario de capacidades existentes— se desarrolla en la Estrategia Provincial de Competitividad. Lo que importa aquí es entender, en términos operativos, qué halló el análisis y por qué modificó la Agenda.

El análisis de complejidad económica aplicado a El Oro

El complemento técnico se construyó mediante un análisis de complejidad económica estructurado en cuatro fases secuenciales. La complejidad económica es un campo desarrollado en el Growth Lab de la Universidad de Harvard que estudia la relación entre las capacidades que tiene un territorio y los productos que puede producir. Su premisa central es que cada producto requiere una combinación específica de conocimientos, tecnologías, instituciones y redes; y que los países y regiones se diversifican de forma no aleatoria: se mueven hacia productos "cercaños" a sus capacidades existentes, acumulando progresivamente la sofisticación necesaria para producir bienes y servicios más complejos. Trasladada a la escala subnacional, esta perspectiva permite identificar qué cadenas tienen mayor potencial de diversificación, qué inversiones generan capacidades con mayor transferencia y dónde están los cuellos de botella estructurales que frenan al conjunto.

La **primera fase** examinó tres casos internacionales en los que el Growth Lab aplicó estas herramientas para diseñar estrategias de diversificación productiva en contextos de baja complejidad exportadora: Jordania, Namibia y Kazajistán. Cada caso aportó lecciones metodológicas y de política que se retoman en el capítulo 3 del presente documento.

La **segunda fase** revisó la frontera teórica del campo. Dos trabajos resultaron especialmente pertinentes: el análisis sobre el paso del análisis de productos al análisis de capacidades (Schetter et al., 2024) y los criterios para el diseño de políticas de innovación

en contextos de baja complejidad (Chacua et al., 2024). Ambos permitieron adaptar las herramientas a la escala provincial de El Oro.

La **tercera fase** situó a Ecuador y a El Oro en el espacio de productos global (Hausmann y Klinger, 2010): la representación cartográfica de los aproximadamente cinco mil productos que comercian los países del mundo, organizados por la similitud de las capacidades que requieren para producirlos. El hallazgo de esta fase fue que El Oro exporta principalmente productos que ocupan posiciones periféricas en ese espacio —materias primas agrícolas y productos del mar sin transformación significativa—, con pocas conexiones hacia productos más complejos. Esta posición no es una condena: el mapa también muestra qué productos más sofisticados están al alcance de las capacidades existentes.

La **cuarta fase** produjo la convergencia: cruzó los hallazgos del análisis con las medidas surgidas de los talleres participativos. Su objetivo no fue seleccionar medidas y descartar otras, sino identificar cuáles propuestas participativas generan capacidades con mayor transferencia entre cadenas, cuáles están correctamente dimensionadas y cuáles requieren ser complementadas con una perspectiva de conjunto.

Conviene señalar lo que este análisis no es. No es un algoritmo que reemplaza el juicio de los productores. No produce certezas: genera diagnósticos probabilísticos que orientan decisiones, no que las imponen. Y no opera en el vacío: el análisis fue desarrollado por el equipo de planificación de la Prefectura de El Oro, y sus conclusiones fueron contrastadas con la perspectiva de los actores del proceso antes de incorporarlas a la convergencia.

Los hallazgos que modificaron la Agenda

El análisis técnico produjo cuatro hallazgos con consecuencias directas sobre el diseño de la Agenda. Se presentan en orden de relevancia para los cambios que se aplicaron.

La pesca y acuicultura como cadena bisagra

El hallazgo más significativo fue también el menos intuitivo desde el volumen exportador: pesca y acuicultura es la cadena con el mayor potencial de diversificación de toda la Agenda. Su "bosque abierto" en el espacio de productos —el conjunto de productos más complejos que son accesibles desde las capacidades que el sector ya posee— es el más amplio de los seis ejes.

Esto significa que una inversión en capacidades de procesamiento pesquero no se queda en el sector: genera conocimientos y tecnologías que son transferibles a múltiples industrias alimentarias. El dominio del frío, la certificación sanitaria, el empaque al vacío, el control de trazabilidad —competencias que la cadena pesquera necesita desarrollar— son también competencias que el cacao procesado, el café de especialidad y los lácteos requieren. La pesca, en este sentido, no es solo una cadena más: es una cadena que acumula capacidades para varias.

Este hallazgo no contradujo lo que los productores dijeron en el taller pesquero. Los confirmó con fundamentación analítica: PES-01 —valor agregado a pescado, concha y cangrejo— obtuvo el puntaje más alto del ranking completo (6,75 puntos sobre 9). No

porque el equipo técnico lo decidiera arbitrariamente, sino porque la medida combina un impacto directo sobre la cadena con la mayor capacidad de generar habilitadoras transferibles a otros sectores. Puerto Bolívar amplifica este hallazgo: el principal puerto de la provincia —cuya carga es hoy mayoritariamente bananera y minera— tiene una infraestructura logística que, con el mejoramiento de los procesos de cadena de frío y certificación sanitaria, podría aprovecharse también para la exportación de productos pesqueros y acuícolas. Actualmente, incluso el camarón de la provincia se exporta a través de plantas procesadoras ubicadas en la región de Guayaquil. La Ley de Puerto Bolívar y la concesión a Yilport proyectan un horizonte en el que esa infraestructura podría capturar parte de ese valor para el territorio.

El procesamiento de alimentos como frontera eficiente

El segundo hallazgo tiene alcance transversal. Las herramientas de complejidad económica permiten identificar la "frontera eficiente" de diversificación: los productos más complejos a los que un territorio puede aspirar en función de sus capacidades actuales, que ofrecen el mayor retorno esperado por unidad de esfuerzo institucional. Para El Oro, esa frontera está ocupada sistemáticamente por la agroindustria alimentaria: harina y chips de banano, chocolate artesanal y manteca de cacao, mariscos y pescado procesado con certificación sanitaria, lácteos procesados.

Este hallazgo tiene una implicación directa: las medidas que acumulan capacidades de procesamiento —independientemente de la cadena a la que pertenecen— son las que generan el mayor retorno por unidad de esfuerzo institucional. La formación de catadores de Cacao Fino de Aroma (CAC-02) —segunda medida en el ranking con 6,41 puntos— no acumula solo una capacidad de evaluación sensorial para el cacao: acumula una competencia que es casi idéntica a la formación en cata de café, como el análisis técnico identificó y el capítulo 6 documentó. La cadena de frío de Puerto Bolívar (PES-05) no solo sirve al pescado artesanal: es infraestructura compartida para el camarón, la concha, los mariscos y cualquier producto alimentario refrigerado que venga después.

El detalle completo de la frontera eficiente de diversificación para El Oro se desarrolla en la Estrategia Provincial de Competitividad (Componente 3). La Agenda se concentra en las habilitadoras que ese salto requiere.

La energía y la logística como restricciones vinculantes

El tercer hallazgo confirmó con fundamentación sistémica lo que los productores intuían: la energía y la logística no son problemas sectoriales sino restricciones vinculantes que bloquean simultáneamente a todas las cadenas.

Una restricción vinculante, en el sentido del diagnóstico del crecimiento (Hausmann, Rodrik y Velasco, 2008), es aquella cuya resolución desbloquea múltiples oportunidades al mismo tiempo. El costo y la inestabilidad energética afectan por igual al procesador de pescado que necesita refrigeración, al cacaotero que opera una secadora eléctrica, al camaronero que bombea agua a sus piscinas y al ganadero que instala un sistema de ordeño mecánico. La desconexión logística entre Cuenca y Puerto Bolívar encarece el transporte de insumos y de productos para todas las cadenas exportadoras simultáneamente. Resolver estas restricciones no produce un beneficio marginal para cada cadena: produce un salto de competitividad para todo el ecosistema productivo provincial.

Este hallazgo determinó que el eje logístico —que en el inventario original estaba disperso en menciones sectoriales sin masa crítica— fuera elevado a categoría propia con cuatro medidas específicas. Del mismo modo, la gestión energética provincial se incorporó como medida transversal (TRANS-03), con la claridad de que su solución no puede dejarse a la iniciativa de cada cadena por separado.

Las medidas participativas son sólidas pero incompletas

El cuarto hallazgo no contradice al proceso participativo: lo complementa. Las 49 medidas surgidas de los talleres identifican correctamente los problemas de cada cadena y proponen soluciones pertinentes y viables. El análisis técnico no encontró medidas equivocadas. Lo que encontró fue lo que el lente sectorial tiene siempre como punto ciego: las dimensiones transversales que solo se hacen visibles al observar el conjunto.

Concretamente, el análisis identificó tres vacíos. Primero, la gobernanza: los productores propusieron consejos consultivos sectoriales —uno para pesca, otro para ganadería—, pero lo que el análisis reveló como necesario es una plataforma permanente que institucionalice la coordinación de todas las cadenas bajo una misma arquitectura. Segundo, la inteligencia comercial: el taller cafetero propuso herramientas de articulación con mercados de especialidad, pero el déficit de información de mercados afecta a todas las cadenas exportadoras y requiere una solución sistémica. Tercero, la investigación agroindustrial: la necesidad de un espacio de I+D orientado a la transformación multi-cadena emergió de forma fragmentada en casi todas las mesas, pero sin la masa crítica suficiente para articularse en una medida propia desde el proceso participativo.

Estos tres vacíos —más la energía y el monitoreo climático como complemento al riesgo agroclimático— son los que las cinco nuevas medidas transversales vinieron a llenar.

Lo que cambió

El cruce entre el análisis técnico y el inventario participativo produjo cuatro tipos de modificaciones. En ningún caso se trató de sustituciones o correcciones al diagnóstico de los productores: el principio rector —que las medidas participativas se respetan y se fortalecen con evidencia— se mantuvo sin excepción.

Reclasificaciones: de sectoriales a transversales

Tres medidas que los productores formularon como intervenciones de su cadena específica fueron reclasificadas al verificarse que su alcance real beneficiaba a múltiples cadenas.

CAF-04 —articulación con mercados de especialidad para el café— pasó a ser TRANS-05 (Inteligencia comercial y articulación con mercados), una medida de alcance provincial que sirve a todas las cadenas exportadoras, incluyendo cacao fino, pesca, ganadería y turismo. El problema de información de mercados no es un problema del café: afecta a todo sector que quiera acceder a precios diferenciados y mercados de especialidad.

PES-11 y GAN-01 —consejos consultivos sectoriales para pesca y ganadería— se integraron en TRANS-04 (Gobernanza: Mesas Permanentes de Productividad). Lo que el análisis técnico mostró es que lo que se necesita no es un consejo por cadena —seis

instancias paralelas sin articulación— sino una arquitectura de gobernanza que integre las seis cadenas bajo un Comité de Competitividad Provincial con capacidad real de seguimiento y ajuste de la Agenda.

Cinco medidas transversales incorporadas

Las necesidades identificadas por el análisis integrado —que ningún taller sectorial podía proponer porque su naturaleza es transversal— se incorporaron al inventario como medidas propias:

- **TRANS-01 — Sistema de monitoreo climático provincial:** Red de estaciones meteorológicas que provee alertas tempranas para la gestión agropecuaria, la pesca y el turismo ante eventos ENSO, sequías e inundaciones. El cambio climático es un riesgo transversal para todas las cadenas; sin información territorial específica es imposible gestionar ese riesgo con oportunidad.
- **TRANS-02 — Centro de I+D agroindustrial multi-cadena:** Espacio de investigación y desarrollo aplicado que trabaja simultáneamente sobre los desafíos de transformación de las seis cadenas, articulando el conocimiento de la UTMACH con las necesidades de los productores. A diferencia de CAC-03 —el centro de investigación cacaotera sectorial surgido del taller—, esta medida tiene un mandato multi-cadena orientado a la frontera del procesamiento agroindustrial.
- **TRANS-03 — Gestión energética provincial:** Intervención sobre la restricción vinculante energética, articulando las competencias del GADPEO con el Ministerio de Energía para mejorar la confiabilidad y los costos del suministro en las zonas productivas. Sin energía confiable, las medidas de valor agregado de todas las cadenas tienen un techo que ninguna puede resolver por sí sola.
- **TRANS-04 — Gobernanza: Mesas Permanentes de Productividad:** Institucionalización de las mesas sectoriales como instancias permanentes de diálogo, seguimiento y ajuste de la Agenda, articuladas bajo un Comité de Competitividad Provincial. Esta medida transforma el proceso participativo de un evento en una arquitectura duradera: los productores que participaron en los talleres no se retiran del proceso al finalizar la Agenda, sino que quedan incorporados en una instancia de decisión continua.
- **TRANS-05 — Inteligencia comercial y articulación con mercados:** Plataforma de información de mercados internacionales, vinculación con ProEcuador y articulación con programas nacionales de promoción de exportaciones con valor agregado. Responde al déficit de información que afecta transversalmente a todas las cadenas exportadoras de la provincia.

El eje logístico: de menciones dispersas a categoría propia

Las referencias a problemas logísticos que aparecieron de forma fragmentada en varios talleres fueron sistematizadas en un eje independiente con cuatro medidas propias:

- **LOG-01 — Corredor multimodal Cuenca–Puerto Bolívar:** Articulación con el Ministerio de Transporte e Infraestructura para la intervención en el corredor que conecta las zonas productivas de la sierra con el principal puerto de salida provincial.
- **LOG-02 — Cadena de frío provincial:** Infraestructura distribuida de frío —cuartos de almacenamiento, camiones refrigerados, centros de acopio con temperatura controlada— que habilita el procesamiento y la exportación de productos perecederos en todas las cadenas.

- **LOG-03 — Consolidación de carga exportable:** Mecanismo de agregación que permita a los pequeños y medianos productores acceder a economías de escala en el transporte y la exportación, reduciendo la captura de valor por intermediarios.
- **LOG-04 — Hub de Puerto Bolívar:** Visión integral del puerto como plataforma de valor agregado: certificación, inspección sanitaria, almacenamiento, cadena de frío y consolidación bajo un mismo nodo. La concesión a Yilport y la Ley de Puerto Bolívar son el contexto habilitador que hace viable esta visión en el horizonte de la Agenda.

Estas cuatro medidas no surgieron de un taller: surgieron del análisis. Cuando se observa el sistema productivo provincial completo, la logística emerge no como un problema de un sector, sino como la infraestructura compartida que determina la competitividad de todos.

La única eliminación: BAN-08

Solo una medida del inventario participativo fue retirada. BAN-08 no cumplió los criterios mínimos de productividad y viabilidad que la matriz de priorización establece: no generaba capacidades transferibles, creaba dependencia de financiamiento público recurrente sin mecanismos de salida y entraba en conflicto con los instrumentos nacionales existentes. No fue eliminada porque el análisis de complejidad económica la considerara equivocada, sino por razones de viabilidad en el proceso de convergencia. Es la única modificación que reduce el inventario; todas las demás lo amplían o fortalecen.

El balance: de 49 a 53 medidas

Tipo de cambio	Efecto neto
---	---
BAN-08 eliminada por criterios de viabilidad	-1
3 medidas sectoriales reclasificadas como transversales (CAF-04, PES-11, GAN-01)	-3 sectoriales / +3 absorbidas en TRANS-04 y TRANS-05
5 medidas transversales nuevas incorporadas	+5
4 medidas del eje logístico incorporadas (eje nuevo)	+4
Resultado neto	49 → 53 medidas

La Agenda Productiva de El Oro queda compuesta por **53 medidas**: 44 sectoriales distribuidas en seis ejes de cadenas productivas, 5 transversales y 4 logísticas.

La convergencia: por qué dos fuentes son mejor que una

Corresponde cerrar este capítulo despejando un malentendido frecuente. El análisis técnico no es una corrección de lo que dijeron los productores. No es la academia "arreglando" un listado de demandas. No es la perspectiva técnica imponiéndose sobre el conocimiento práctico de quienes trabajan la tierra y el mar.

Lo que el análisis técnico hizo fue aportar la perspectiva que ningún productor individual, por más experiencia que tenga, puede construir solo: la vista de sistema. Un productor bananero sabe exactamente qué necesita su finca. Lo que no puede saber desde

allí es qué inversión tiene mayor retorno comparado con una inversión equivalente en logística provincial, ni qué medida de su sector genera capacidades que también sirven a las cadenas vecinas. Esa perspectiva requiere información que solo se construye mirando el conjunto.

La convergencia entre el conocimiento de los productores y la perspectiva sistémica del análisis no produce un ganador y un perdedor. Produce una agenda más sólida que cualquiera de las dos fuentes por separado. Las medidas participativas son legítimas y sólidas: nacen de quienes viven los problemas que proponen resolver. Las medidas técnicas son rigurosas y fundamentadas: nacen de evidencia que amplía la visión más allá de lo que se ve desde la finca. Ninguna de las 48 medidas participativas que pasaron la validación fue eliminada porque el análisis la considerara equivocada. Todas se incorporaron al inventario final, fortalecidas en algunos casos por evidencia que confirma su pertinencia, complementadas en otros por medidas transversales que atienden dimensiones que los talleres no podían ver desde su ángulo sectorial.

Lo que los productores identificaron en los seis talleres es el núcleo de la Agenda. Lo que el análisis técnico agregó es la coherencia de conjunto. La parte IV del presente documento presenta la arquitectura resultante: qué propone la Agenda, con qué prioridad y con qué actores.

Las fuentes del análisis de complejidad económica —el espacio de productos de El Oro, el mapa de capacidades existentes y el análisis de fronteras de diversificación por cadena— se presentan en detalle en la Estrategia Provincial de Competitividad (Componentes 2, 3 y 4).

PARTE IV

LOS RESULTADOS: ¿QUÉ PROPONE LA AGENDA?



CAPÍTULO VIII

Arquitectura y priorización de la agenda

Las tres partes anteriores construyeron el argumento. El marco conceptual explicó por qué priorizar es inevitable y cómo hacerlo con rigor. El diagnóstico mostró de dónde parte El Oro: su estructura productiva, sus cuellos de botella, sus seis cadenas. El proceso reveló cómo se llegó a las propuestas: la voz de los productores en los talleres y el complemento del análisis técnico. Esta cuarta parte presenta los resultados. No la lógica detrás de las propuestas, sino las propuestas mismas: qué contiene la Agenda Productiva de El Oro, con qué arquitectura está organizada, con qué prioridad se ordenan las medidas y con qué cronograma se propone su implementación.

Del taller al documento final

Esta agenda no surgió de un proceso lineal. Surgió de una doble fuente —la experiencia de los productores y la perspectiva del análisis técnico— que convergieron en una propuesta común mediante un proceso deliberado de integración. El capítulo anterior documentó ese proceso en detalle. Lo que corresponde explicar aquí es la lógica de cómo esa convergencia tomó forma de documento: qué estructura organizó las 53 medidas resultantes y bajo qué criterios se estableció su orden de prioridad.

El punto de partida fue el inventario participativo: las 49 medidas que los productores propusieron durante las dos etapas del proceso participativo —los talleres sectoriales facilitados por la GIZ y las sesiones de fortalecimiento de capacidades de la consultoría SI-FRONTERA—, sistematizadas por el equipo del proceso. Ese inventario fue la materia prima sobre la que se aplicó el análisis técnico. El resultado fue un inventario revisado de 53 medidas —con cuatro modificaciones netas, detalladas en el capítulo 7—, que constituye el contenido sustantivo de esta Agenda.

Pero 53 medidas no son una agenda operativa por sí solas. Para ser una hoja de ruta útil, necesitan dos cosas adicionales: una estructura que las organice de forma comprensible, y un criterio de prioridad que responda a la pregunta inevitable de toda política pública con recursos limitados: ¿qué hacemos primero? Este capítulo presenta ambas.

Estructura de la agenda

La Agenda Productiva de El Oro organiza sus 53 medidas en tres grandes bloques estructurales.

El **primer bloque** agrupa las medidas sectoriales: 44 intervenciones distribuidas en seis ejes, uno por cada cadena productiva identificada en el proceso participativo —banano, cacao, café, pesca y acuacultura, ganadería y turismo. Cada eje concentra las medidas que los propios actores de ese sector propusieron y que el análisis técnico validó como pertinentes y viables. Son el núcleo de la Agenda: lo que El Oro propone hacer en sus cadenas productivas ya establecidas para resolver sus cuellos de botella más urgentes y acumular las capacidades que el siguiente salto productivo requiere.

El **segundo bloque** reúne las cinco medidas transversales: intervenciones cuyo alcance y beneficio no se limitan a una cadena, sino que actúan sobre problemas comunes a varias o todas. Son el sistema nervioso de la Agenda: sin monitoreo climático, sin investigación agroindustrial compartida, sin gestión energética, sin gobernanza que articule los siete ejes y sin inteligencia comercial que conecte a los productores con los mercados, las medidas sectoriales pierden coherencia de conjunto.

El **tercer bloque** articula las cuatro medidas del eje logístico: intervenciones que abordan la restricción vinculante más urgente de la competitividad provincial, la desconexión entre las zonas productivas de El Oro y sus mercados de salida. A diferencia de los bloques anteriores, este eje no surgió de ningún taller sectorial en particular: emergió del análisis sistémico como condición habilitadora de todos los demás.

VIII.9: La arquitectura de la Agenda Productiva de El Oro

Diagrama 8.1

La arquitectura de la Agenda Productiva de El Oro



Fuente: Elaboración propia.

Fuente: Elaboración propia.

Esta arquitectura tiene una intención pedagógica deliberada. Los seis ejes sectoriales son el territorio familiar: lo que los productores reconocen como propio, lo que da origen a la Agenda. Las medidas transversales y logísticas son el contexto habilitador que la agenda agrega: lo que hace falta para que los seis ejes funcionen como sistema, y no como seis iniciativas paralelas sin conexión ni sinergia. El lector que trabaja en el sector bananero puede ir directamente al eje de su cadena en el capítulo siguiente. El decisor político que necesita entender la arquitectura completa encuentra en los bloques transversal y logístico las razones por las que no basta con intervenir cadena por cadena.

Tipología de medidas

Al interior de esta arquitectura, las 53 medidas se clasifican en cuatro tipos funcionales derivados del análisis de complejidad económica, según su efecto esperado sobre la acumulación de capacidades productivas en la provincia.

Las **medidas habilitadoras** —la categoría más numerosa, con 21 intervenciones— crean las condiciones básicas sin las cuales otras intervenciones no pueden operar: certificaciones, registros sanitarios, sistemas de bioseguridad, cadena de frío,

institucionalización de mesas de gobernanza. Sin estas piezas, las medidas de sofisticación no tienen dónde aterrizar. BAN-01 (articulación de bioseguridad y variedades resistentes frente al Foc R4T), CAC-06 (capacitación y apoyo en trazabilidad EUDR), PES-05 (centro de acopio con cadena de frío en Puerto Bolívar) y TRANS-04 (gobernanza y mesas permanentes de productividad) son ejemplos representativos.

Las **medidas de apuesta de capacidades** —14 en el inventario— invierten en conocimiento y tecnología que genera transferencia entre sectores. No resuelven problemas urgentes de mañana; construyen ventajas competitivas para la siguiente fase. CAC-02 (formación de catadores de Cacao Fino de Aroma) es el caso más nítido: forma una competencia que sirve al cacao, al café y, con adaptación, a cualquier producto alimentario de calidad diferenciada. BAN-03 (biocontrol y red de laboratorios de trichodermas) y TRANS-02 (centro de I+D agroindustrial multi-cadena) pertenecen a esta misma lógica: acumulan conocimiento que sirve a más de una cadena.

Las **medidas de sofisticación** —11 en total— empujan a los productores hacia los segmentos de mayor valor en las cadenas existentes: valor agregado, mercados de especialidad, diferenciación por origen y calidad. PES-01 (valor agregado a pescado, concha y cangrejo) y TRANS-05 (inteligencia comercial y articulación con ProEcuador) son los ejemplos más claros. No crean capacidades desde cero: aprovechan las que ya existen para subir en la cadena de valor y capturar una fracción mayor del precio final en los mercados de destino.

Las **medidas de fruta madura** —7 en el inventario— abordan cuellos de botella tan urgentes y concretos que su implementación es casi inmediata, sin necesidad de condiciones habilitadoras previas complejas: mejoramiento de infraestructura de baja inversión, capacitación básica, articulación institucional simple. Son las que generan confianza en el proceso y muestran resultados rápidos que sostienen el compromiso político de largo plazo. Sin ellas, la agenda tiene fuerza estratégica pero pierde tracción operativa en los primeros meses de implementación.

La priorización — Matriz atractivo × factibilidad

Con el inventario organizado, el paso siguiente fue establecer un orden de prioridad. La pregunta que responde la priorización no es cuáles medidas son buenas —el proceso participativo ya garantizó que todas lo son— sino cuáles deberían implementarse primero, dado que los recursos públicos y la capacidad institucional son limitados y no todo puede hacerse al mismo tiempo.

La herramienta de priorización utilizada es la **matriz atractivo × factibilidad**, una metodología estándar en la planificación estratégica territorial que ha sido adaptada al contexto del análisis de complejidad económica para incorporar explícitamente la dimensión de la acumulación de capacidades. La matriz evalúa cada medida a partir de dos dimensiones independientes.

El **atractivo** mide cuánto vale la medida desde la perspectiva del desarrollo productivo provincial. No el atractivo para los productores de una cadena específica —que puede ser alto para una medida muy sectorial—, sino el atractivo desde la perspectiva del sistema productivo completo. Cinco criterios operacionalizan esta dimensión: el impacto sobre la diversificación productiva, entendido como el potencial de la medida para generar

capacidades utilizables en productos distintos de los actuales; la generación de capacidades con efecto de transferencia entre cadenas; el potencial de generación de empleo directo e indirecto; el respaldo de la demanda de los mercados nacionales e internacionales; y la alineación con los instrumentos y prioridades del gobierno central. Cada criterio se evalúa en una escala de 1 a 3 —donde 1 indica impacto bajo o nulo y 3 indica impacto alto— y el puntaje de atractivo es el promedio de los cinco, resultando en un valor entre 1,0 y 3,0.

La factibilidad mide cuánto cuesta, en términos institucionales y operativos, implementar la medida en el contexto político, financiero e institucional concreto de El Oro: no la factibilidad técnica —la mayoría de las medidas son técnicamente posibles—, sino la factibilidad real dada la disponibilidad de actores, los recursos existentes y las dependencias institucionales. Cinco criterios operacionalizan esta dimensión: la disponibilidad de actores institucionales que puedan liderar la implementación; la accesibilidad del financiamiento requerido con instrumentos nacionales o de cooperación existentes; la complejidad operativa y de coordinación que demanda la medida; el grado de dependencia de otras medidas habilitadoras previas; y la compatibilidad con el marco legal e institucional vigente. Al igual que el atractivo, cada criterio se evalúa de 1 a 3 y el promedio define el puntaje de factibilidad.

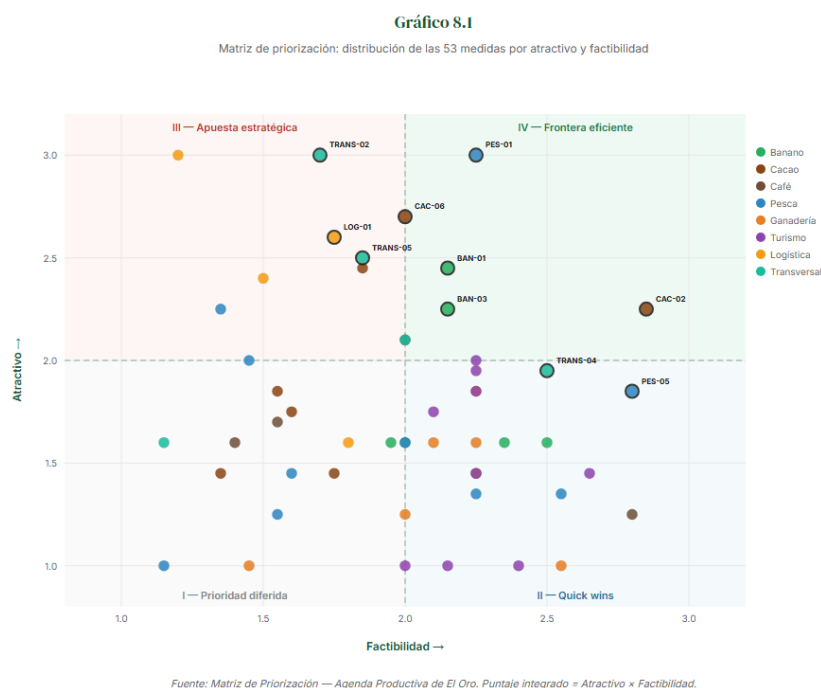
El **puntaje integrado** de cada medida es el producto de los dos puntajes: Atractivo $\times$ Factibilidad. El rango posible es de 1,0 a 9,0 puntos. Este puntaje multiplicativo —y no la suma— tiene una consecuencia metodológica importante: una medida puede tener un atractivo muy alto pero caer abruptamente en el ranking si su factibilidad es baja, y viceversa. El instrumento busca medidas que sean valiosas y ejecutables al mismo tiempo. Penaliza el pensamiento mágico: no basta con que una medida sea deseable; tiene que ser posible en el contexto en que se aplica.

La evaluación de cada medida fue realizada por el equipo técnico del proceso con base en los resultados de los talleres, el inventario de actores, el análisis de instrumentos nacionales disponibles y los hallazgos de las cuatro fases del análisis de complejidad económica. Los criterios se aplicaron con evidencia explícita para cada puntaje, registrada en las 53 fichas técnicas individuales que constituyen el Anexo A de esta publicación.

Resultados de la priorización

Los resultados de la evaluación ordenan las 53 medidas a lo largo de un espectro que va de 1,20 —el puntaje más bajo del inventario— a 6,75, el más alto. La concentración de medidas en la franja media-alta del espectro confirma que el proceso participativo fue efectivo: los productores no propusieron medidas marginales o desconectadas de la realidad provincial. Propusieron lo que necesitan, y lo que necesitan, en su mayoría, es implementable.

VIII.3: Matriz de priorización — distribución de las 53 medidas por atractivo y factibilidad



Fuente: Matriz de Priorización — Agenda Productiva de El Oro.

El gráfico de dispersión organiza las 53 medidas en **cuatro cuadrantes** delimitados por los valores medios de las dos dimensiones (2,0 en cada eje):

El **Cuadrante IV** —alta factibilidad, alto atractivo— es la **frontera eficiente** de la Agenda: las medidas que combinan la mayor pertinencia estratégica con la mayor capacidad de implementación en el corto plazo. Ocho medidas ocupan este cuadrante, con puntajes integrados que van de 4,84 a 6,75 puntos. Son las candidatas naturales para la primera fase de implementación: generan el mayor retorno estratégico por unidad de esfuerzo institucional y, a la vez, son las más alcanzables dado el ecosistema institucional actual de la provincia.

El **Cuadrante II** —alta factibilidad, atractivo moderado— concentra los **quick wins**: medidas de alto potencial de ejecución rápida que generan resultados concretos y visibles que construyen confianza en el proceso. Son 24 medidas —la categoría más numerosa de la Agenda. No tienen el impacto estratégico de las del Cuadrante IV, pero su velocidad de implementación y su capacidad de mostrar resultados las hacen indispensables para sostener el compromiso político y la movilización de los actores durante el período inicial de la hoja de ruta.

El **Cuadrante III** —alto atractivo, factibilidad moderada— agrupa las **apuestas estratégicas**: medidas de alto valor transformador cuya implementación requiere condiciones habilitadoras que aún no están completamente dadas —acuerdos interinstitucionales de mayor escala, inversiones de mediano plazo, marcos regulatorios en construcción. No son medidas que deban descartarse; son medidas que requieren que otras intervenciones —especialmente las habilitadoras del Cuadrante IV— se implementen primero para crear el terreno que las hace posibles. Tres de las cuatro medidas logísticas caen en este cuadrante (LOG-01, LOG-02, LOG-04), lo que refleja con precisión su

naturaleza: altísimo impacto, pero dependientes de articulación con el gobierno central y de inversiones que la primera fase debe haber preparado.

El **Cuadrante I** —factibilidad y atractivo moderados— reúne las medidas de **prioridad diferida**: intervenciones válidas pero cuyo impacto estratégico y factibilidad de corto plazo son menores comparados con los otros cuadrantes. No se eliminan; se programan para la tercera fase, cuando los recursos institucionales y las capacidades instaladas por las fases anteriores permitan abordarlas con mayor eficacia.

[Cuadro 8.1 — Distribución de las 53 medidas por cuadrante de priorización]

Cuadrante	Categoría	N.º medidas	Puntaje promedio	Fase
---	---	:---:	:---:	---
IV — Frontera eficiente	Alta factibilidad, alto atractivo	8	5,47	Primera
II — Quick wins	Alta factibilidad, atractivo moderado	24	3,21	Primera / Segunda
III — Apuestas estratégicas	Alto atractivo, factibilidad moderada	8	3,99	Segunda
I — Prioridad diferida	Moderados en ambas dimensiones	13	2,26	Tercera
Total		53	3,44	

Fuente: Matriz de Priorización — Agenda Productiva de El Oro. Puntaje integrado = Atractivo × Factibilidad (escala: 1,0 — 9,0).

Las diez medidas de mayor puntaje integrado resumen el núcleo estratégico de la Agenda:

[Cuadro 8.2 — Las diez medidas con mayor puntaje integrado]

Rango	Código	Medida	Puntaje	Cuadrante	Tipo
1	PES-01	Valor agregado a pescado, concha y cangrejo	6,75	IV — Frontera	Sofisticación
2	CAC-02	Formación de catadores de Cacao Fino de Aroma	6,41	IV — Frontera	Apuesta de capacidades

Rango	Código	Medida	Puntaje	Cuadrante	Tipo
3	BAN-01	Articulación bioseguridad y variedades resistentes Foc R4T	5,27	IV — Frontera	Habilitadora
4	PES-05	Centro de acopio pesquero Puerto Bolívar (cadena de frío)	5,18	II — Quick win	Habilitadora
5	TRANS-02	Centro de I+D agroindustrial multi-cadena	5,10	III — Apuesta	Apuesta de capacidades
6	CAC-06	Capacitación y apoyo en trazabilidad EUDR	4,90	IV — Frontera	Habilitadora
7	TRANS-04	Gobernanza: Mesas Permanentes de Productividad	4,87	II — Quick win	Habilitadora
8	BAN-03	Biocontrol y red de laboratorios de trichodermas	4,84	IV — Frontera	Apuesta de capacidades
9	TRANS-05	Inteligencia comercial y articulación con ProEcuador	4,62	III — Apuesta	Sofisticación
10	LOG-01	Corredor multimodal Cuenca– Puerto Bolívar	4,55	III — Apuesta	Habilitadora

Fuente: Matriz de Priorización — Agenda Productiva de El Oro. Puntaje máximo posible: 9,00 puntos.

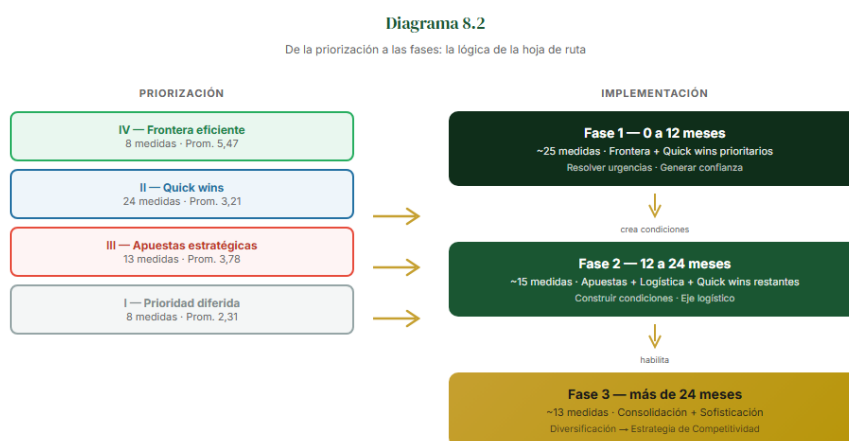
Tres hallazgos del ranking merecen subrayarse. El primero: **PES-01 encabeza el conjunto** con el puntaje más alto de toda la Agenda (6,75 sobre 9,00), confirmando desde una óptica cuantitativa lo que el análisis de complejidad económica reveló en términos cualitativos: la pesca y la acuicultura no son solo una cadena más, sino la que tiene el mayor potencial de acumulación de capacidades transferibles al conjunto de la economía provincial. El segundo: **cuatro de las diez primeras medidas son transversales o logísticas** —TRANS-02, TRANS-04, TRANS-05 y LOG-01—, lo que

corroborar que el mayor impacto estratégico está en resolver las restricciones comunes, no solo en optimizar cada cadena por separado. El tercero: **el sector bananero aporta dos medidas al Top 10** (BAN-01 y BAN-03), lo que refleja que la agenda no abandona la cadena dominante de la economía provincial: la protege de su principal amenaza (el Foc R4T) y construye las capacidades biotecnológicas que la próxima generación de su competitividad requiere.

De la priorización a las fases

El ranking de priorización responde a la pregunta de qué vale más. Pero una agenda es también una hoja de ruta en el tiempo: no basta con saber qué vale más, hay que saber qué hacer primero. La posición de cada medida en la matriz atractivo × factibilidad se traduce directamente en un orden de implementación organizado en tres fases consecutivas, alineadas con la lógica de la bola de nieve presentada en el capítulo 2: cada fase crea las condiciones para la siguiente. Sin esa secuencia, las medidas de mayor impacto —justamente las del Cuadrante III— no encontrarán el terreno institucional y físico que su implementación requiere.

VIII.10: De la priorización a las fases — la lógica de la hoja de ruta



Fuente: Elaboración propia.

Fuente: Elaboración propia.

La **Fase 1 — implementación inmediata (0-12 meses)** concentra las ocho medidas de la frontera eficiente del Cuadrante IV más un conjunto seleccionado de quick wins del Cuadrante II cuyo puntaje integrado supera los 4,0 puntos. Esta fase tiene dos objetivos simultáneos: resolver los cuellos de botella más urgentes y más alcanzables, y generar la confianza que el proceso necesita para sostenerse. Las medidas de la frontera eficiente no son necesariamente las más sencillas —algunas requieren articulación con ministerios nacionales o inversiones de mediana escala—, pero son las que tienen el mayor retorno estratégico por unidad de esfuerzo institucional. Los quick wins de esta fase dan visibilidad temprana a la Agenda, manteniendo el compromiso de los actores mientras se construyen las condiciones para los pasos siguientes.

La **Fase 2 — construcción de condiciones (12-24 meses)** aborda las apuestas del Cuadrante III y los quick wins restantes del Cuadrante II. Esta fase solo es posible si la primera ha creado el terreno institucional necesario: gobernanza activa mediante las Mesas Permanentes de Productividad (TRANS-04), capacidades básicas instaladas, actores articulados y suficiente confianza política para abordar intervenciones de mayor escala. El eje logístico —con el corredor Cuenca–Puerto Bolívar y el hub de Puerto Bolívar como piezas centrales— entra en esta fase porque su implementación requiere gestión con el Ministerio de Transporte e Infraestructura, acuerdos de inversión y marcos regulatorios que la primera fase debe haber activado. TRANS-02 (el centro de I+D agroindustrial) cabe también aquí: su operación requiere que las cadenas sectoriales hayan avanzado lo suficiente en sus propias capacidades para demandar y aprovechar investigación aplicada.

La **Fase 3 — consolidación (más allá de 24 meses)** retoma las medidas del Cuadrante I y aquellas que en la segunda fase hayan quedado incompletas por dependencias no resueltas. Esta fase opera en un ecosistema productivo sustancialmente diferente al del punto de partida: con capacidades instaladas, institucionalidad activa y una brecha de competitividad significativamente reducida respecto a 2026. Su foco es la sofisticación, la diversificación hacia nuevos segmentos de mercado y la apertura de espacios de exportación con mayor valor agregado. Estas medidas exceden el horizonte operativo de la Agenda —que se concentra en los primeros dos años— y constituyen el puente hacia la Estrategia Provincial de Competitividad, donde se desarrollan en profundidad. Es la fase en que la metáfora de la bola de nieve se hace más evidente: los cambios acumulados por las dos fases anteriores generan la masa crítica que permite abordar transformaciones de mayor envergadura.

La hoja de ruta detallada por medida, con plazos específicos, actores responsables e indicadores de resultado verificables, se presenta en el capítulo 12.

Resumen cuantitativo de la Agenda

El perfil cuantitativo de la Agenda Productiva de El Oro puede sintetizarse en el cuadro siguiente:

[Cuadro 8.3 — Perfil cuantitativo de la Agenda Productiva de El Oro]

Dimensión	Detalle	N.º
Total de medidas		53
Por bloque	Sectoriales (6 ejes)	44
	Transversales	5
	Logísticas	4
Por cuadrante	IV — Frontera eficiente	8 (15%)
	II — Quick wins	24 (45%)
	III — Apuestas estratégicas	8 (15%)
	I — Prioridad diferida	13 (25%)

Dimensión	Detalle	N.º
Por tipo funcional	Habilitadoras	21 (40%)
	Apuesta de capacidades	14 (26%)
	Sofisticación	11 (21%)
	Fruta madura	7 (13%)
Por horizonte temporal	Corto plazo (0-12 meses)	16
	Mediano plazo (12-24 meses)	24
	Consolidación (más allá de 24 meses)	13
Por eje productivo	Banano	7
	Cacao	7
	Café	4
	Pesca y acuicultura	10
	Ganadería	7
	Turismo	9
	Transversales	5
	Logística	4

Fuente: Agenda Productiva de El Oro — Inventario de 53 medidas (post-convergencia, 2026). Los porcentajes por cuadrante y tipo corresponden al inventario completo. Las cifras por horizonte temporal son aproximadas y quedan sujetas al ajuste de la programación detallada (Cap. 12).

Un dato final merece destacarse: de las diez medidas con mayor puntaje integrado, seis pertenecen a cuatro ejes sectoriales distintos y cuatro son transversales o logísticas. La Agenda no es la agenda de un sector. Es la agenda de una provincia que apuesta a que el desarrollo de cada cadena individual refuerza al conjunto, y que hay inversiones —en gobernanza, logística, energía, investigación e inteligencia de mercados— que sirven a todos a la vez y que, precisamente por eso, tienen el mayor retorno estratégico de toda la hoja de ruta.

Los capítulos siguientes presentan el contenido específico de cada bloque: los seis ejes sectoriales (capítulo 9), el eje logístico (capítulo 10) y las medidas transversales (capítulo 11). La implementación —fases, gobernanza, articulación con el gobierno central y monitoreo— se desarrolla en la Parte V.

CAPÍTULO IX

Ejes productivos sectoriales

El capítulo anterior organizó las 53 medidas de la Agenda en tres bloques y estableció su orden de prioridad mediante la matriz atractivo × factibilidad. Este capítulo presenta el contenido sustantivo del primer bloque: las 44 medidas sectoriales distribuidas en seis ejes, uno por cada cadena productiva que el proceso participativo identificó como prioritaria en El Oro. Para cada cadena se expone, de manera integrada, el diagnóstico de situación que define el punto de partida, las medidas propuestas con sus atributos de priorización, los pedidos concretos al gobierno central que su implementación requiere, y una nota estratégica que sitúa a la cadena en el horizonte de largo plazo de la Estrategia Provincial de Competitividad.

La secuencia de presentación de los ejes responde al peso relativo de cada cadena en el sistema productivo provincial y a su potencial de transformación estructural según el análisis de complejidad económica: se inicia con el banano —la cadena dominante—, se continúa con el cacao y el café —los activos diferenciadores—, se avanza hacia la pesca y la acuicultura —la cadena con mayor potencial—, y se cierra con la ganadería y el turismo. Los tres bloques restantes —eje logístico y medidas transversales— se presentan en los capítulos 10 y 11.

9.1 Banano

9.1.1 Diagnóstico del sector

El banano es la columna vertebral de la economía de El Oro. La provincia concentra cerca del 30% de la superficie bananera del Ecuador y genera un volumen de exportaciones que la posiciona como la primera o segunda provincia exportadora del país dependiendo del año. El monocultivo de exportación —principalmente de la variedad Cavendish— ha estructurado durante décadas el empleo rural, los servicios de logística y la arquitectura territorial de la provincia, desde las comunidades de la cuenca del Jubones hasta los muelles de Puerto Bolívar.

Sin embargo, esa centralidad productiva convive con una vulnerabilidad que ha crecido de manera sostenida en los últimos años: la amenaza del *Fusarium oxysporum* f. sp. cubense Raza Tropical 4 (Foc R4T), el hongo que destruyó las plantaciones de Gros Michel en el siglo XX y que hoy avanza hacia las plantaciones Cavendish en los países productores más importantes del mundo. La presencia confirmada de Foc R4T en Ecuador en 2019 transformó la situación: lo que era una amenaza lejana se convirtió en un problema de gestión activa, permanente y urgente.

A esa restricción fitosanitaria se suma la fragilidad estructural de una cadena cuya rentabilidad depende del precio internacional —volátil y sujeto a la negociación con pocas multinacionales comercializadoras— y cuya escala de transformación local es prácticamente inexistente. El Oro exporta banano fresco. El valor agregado —purés, chips, harina, banano deshidratado— ocurre en otro lugar. Esta posición en la cadena global define tanto la oportunidad que la Agenda no puede ignorar como el límite de lo que es alcanzable en el corto plazo con los recursos provinciales disponibles.

Los productores que participaron en el taller sectorial de banano fueron precisos en sus prioridades. No reclamaron políticas de precio —materia del gobierno nacional—. Reclamaron bioseguridad operativa: información, protocolos, insumos biológicos, laboratorios locales de diagnóstico y, sobre todo, variedades resistentes al fusarium que reemplacen a la Cavendish cuando la presión del hongo haga insostenible su cultivo. Esa demanda concreta es el eje de las siete medidas de este sector.

9.1.2 Las medidas propuestas

[Cuadro 9.1 — Medidas del eje banano]

Código	Medida	Tipo	Prioridad	Actores principales	Horizonte
BAN-01	Articulación bioseguridad y variedades resistentes Foc R4T (INIAP-UTMACH-GADPEO)	Habilitadora	● Alta	INIAP, UTMACH, GADPEO, MAG, Agrocalidad	Corto (0-12 m)
BAN-03	Biocontrol y red de laboratorios comunitarios de trichodermas	Apuesta de capacidades	● Alta	GADPEO, GIZ, INIAP, UTMACH, Asociaciones bananeras	Corto (0-12 m)
BAN-05	Caja de Herramientas de bioseguridad	Habilitadora	● Media-alta	GADPEO, MAG, Agrocalidad	Corto (0-12 m)
BAN-06	Red de comunicación integrada para bioseguridad	Habilitadora	● Media-alta	Agrocalidad, GADPEO, Asociaciones, radios locales	Corto (0-12 m)
BAN-07	Formación de certificadoras de calidad (mujeres)	Apuesta de capacidades	● Media	GADPEO, GIZ, UTMACH, SECAP	Mediano (12-24 m)
BAN-04	Propagación masiva de microorganismos benéficos	Apuesta de capacidades	● Media	GADPEO, INIAP, Asociaciones bananeras	Mediano (12-24 m)
BAN-02	Fincas modelo de producción sostenible	Fruta madura	● Media	GADPEO, MAG, productores seleccionados	Tercera fase

Fuente: Agenda Productiva de El Oro — Fichas técnicas individuales (Anexo A). Puntajes integrados de priorización: BAN-01 = 5,27; BAN-03 = 4,84; BAN-05 = 4,00; BAN-06 = 3,76; BAN-07 = 3,26; BAN-04 = 3,20; BAN-02 = 3,12.

La lógica de las siete medidas bananeras es una arquitectura de bioseguridad escalonada. **BAN-05** construye el piso: kits y protocolos de campo que permiten a cualquier productor aplicar medidas preventivas básicas sin necesidad de infraestructura especializada. **BAN-06** asegura que esa información circule: una red de comunicación integrada —que combina los canales digitales con la radio local, el medio que efectivamente llega a los productores rurales de El Oro— convierte el protocolo de papel en práctica cotidiana. **BAN-03** construye la infraestructura intermedia: una red de laboratorios comunitarios de trichodermas que produce los hongos antagonistas que protegen el suelo frente al Foc R4T, con el apoyo técnico de GIZ y el INIAP aportando las cepas. **BAN-04** escala esa producción al nivel de la demanda provincial. **BAN-01** corona el sistema: la articulación institucional entre INIAP, UTMACH y GADPEO para apoyar la investigación en variedades resistentes, verificar la incorporación de UTMACH en la prueba de variedades y divulgar los resultados entre los productores. **BAN-07** incorpora la dimensión de capital humano con perspectiva de género: la formación de mujeres como certificadoras de calidad, con el apoyo de GIZ, construye una competencia que el sector necesita para acceder a mercados de mayor valor. **BAN-02**, finalmente, establece las fincas modelo que demuestran que la transición productiva es viable: no como vitrina decorativa, sino como espacio de aprendizaje entre pares para los productores dispuestos a transformar sus prácticas.

9.1.3 Pedidos concretos al gobierno central

La implementación del eje bananero requiere de articulaciones específicas con tres instituciones del gobierno nacional:

Al INIAP: Compartir los avances en la investigación de variedades resistentes al Foc R4T, articular el trabajo de campo con UTMACH para la prueba de variedades en condiciones edafoclimáticas de El Oro, y proveer las cepas de trichodermas necesarias para escalar la red de laboratorios comunitarios.

Al MAG y Agrocalidad: Reforzar el Programa de Erradicación y Control del Foc R4T con materiales técnicos actualizados, folletos e información de campo en formatos accesibles para productores. Fortalecer la línea de atención (número 911 agrícola y grupos de comunicación) para mejorar la difusión usando canales que efectivamente llegan al campo, incluidas las radios locales.

A GIZ: Mantener y ampliar el apoyo al programa de certificadoras de calidad (BAN-07) y a la red de laboratorios de trichodermas (BAN-03).

9.1.4 Nota estratégica

El banano en perspectiva de largo plazo

El banano fresco es, en el espacio de productos de la complejidad económica, un "callejón sin salida": una posición de alta escala y bajo potencial de diversificación hacia productos sofisticados desde la cadena de exportación en fresco. Eso no significa que la cadena deba abandonarse —sería absurdo para una provincia que depende de ella—, sino que la agenda de corto plazo se concentra en protegerla: bioseguridad, sanidad, calidad, asociatividad. El salto hacia el procesamiento industrial —chips, harina, puré, deshidratados— requiere una transformación de

mayor escala que se aborda en el Componente 3 de la Estrategia Provincial de Competitividad, con foco en la frontera de diversificación agroindustrial. Lo que la Agenda hace hoy —garantizar la base productiva y construir las capacidades de los productores— es la condición necesaria para que ese salto sea posible mañana.

9.2 Cacao

9.2.1 Diagnóstico del sector

El cacao es el activo diferenciador de El Oro. La provincia produce Cacao Fino de Aroma, la variedad Nacional —la misma que dio origen a la reputación del cacao ecuatoriano en los mercados de lujo europeos— con características organolépticas que ningún otro territorio del mundo puede replicar exactamente. En un mercado internacional que premia la trazabilidad, el origen y la calidad sensorial, esa especificidad territorial es una ventaja competitiva de primer orden: no es solo una diferencia de sabor, sino una marca geográfica con potencial de capturar premiums significativos sobre el precio de referencia de Londres.

Sin embargo, ese potencial está subexplotado por una serie de cuellos de botella que el proceso participativo identificó con precisión. El primero es la calidad postcosecha: la fermentación y el secado, las etapas que determinan el perfil sensorial del grano, se realizan con prácticas heterogéneas y en muchos casos deficientes, lo que impide que el cacao fino de El Oro llegue consistentemente a los parámetros que los compradores de especialidad requieren. El segundo es la trazabilidad: la regulación EUDR (Reglamento Europeo de Deforestación, en vigor desde 2025) exige documentar que el cacao no proviene de áreas deforestadas, lo que implica un sistema de geolocalización, trazabilidad parcelaria y documentación que la mayoría de los pequeños productores de la provincia no tiene aún. El tercero es la investigación: El Oro no cuenta con un centro especializado en mejoramiento del material genético cacaotero, lo que implica depender del INIAP nacional para acceder a clones mejorados. El cuarto es la comercialización: la mayoría de los productores vende cacao en baba o en grano seco a intermediarios sin poder acceder directamente a los compradores que pagan premiums por calidad.

9.2.2 Las medidas propuestas

[Cuadro 9.2 — Medidas del eje cacao]

Código	Medida	Tipo	Prioridad	Actores principales	Horizonte
CAC-02	Formación de catadores de Cacao Fino de Aroma	Apuesta de capacidades	● Máxima	GADPEO, GIZ, UTMACH, Asociaciones cacaoteras	Corto (0-12 m)
CAC-06	Capacitación y apoyo en trazabilidad EUDR	Habilitadora	● Alta	GADPEO, MAG, Agrocalidad, UTMACH, exportadores	Corto (0-12 m)

Código	Medida	Tipo	Prioridad	Actores principales	Horizonte
CAC-03	Centro de investigación e innovación cacaotera (INIAP-UTMACH-GADPEO)	Apuesta de capacidades	● Alta	INIAP, UTMACH, GADPEO, GIZ	Mediano (12-24 m)
CAC-01	Mejora de calidad del producto y conocimiento del agricultor cacaotero	Fruta madura	● Media	MAG, GADPEO, Asociaciones	Tercera fase
CAC-05	Estrategia de promoción y Comercio Justo	Sofisticación	● Media	ProEcuador, GADPEO, Asociaciones, MPCEI	Tercera fase
CAC-07	Sistemas agroforestales piloto	Fruta madura	● Media	MAG, GIZ, GADPEO, productores	Tercera fase
CAC-04	Ruta de formación dual y emprendimiento	Fruta madura	□ Diferida	GADPEO, SECAP, empresa privada	Tercera fase

Fuente: Agenda Productiva de El Oro — Fichas técnicas individuales (Anexo A). Puntajes integrados de priorización: CAC-02 = 6,41; CAC-06 = 4,90; CAC-03 = 4,53; CAC-01 = 2,87; CAC-05 = 2,80; CAC-07 = 2,54; CAC-04 = 1,96.

CAC-02 —la segunda medida de mayor puntaje en toda la Agenda, con 6,41 puntos— es la apuesta central del eje. La formación de catadores de Cacao Fino de Aroma no es solo una mejora de calidad de una cadena: es la construcción de una competencia que no existe en El Oro y que, una vez instalada, puede transferirse al café, a la gastronomía y a cualquier otro producto alimentario de calidad diferenciada que la provincia desarrolle. El catador no es un técnico de laboratorio: es el nexo entre el productor y el comprador de especialidad, el que puede traducir las características organolépticas del grano a los criterios que los compradores europeos y norteamericanos utilizan para fijar premiums. CAC-02 cuenta con el apoyo de GIZ para su implementación.

CAC-06 responde a la urgencia regulatoria. La entrada en vigor del EUDR significa que los exportadores que no puedan acreditar trazabilidad desde la parcela enfrentan el cierre efectivo del mercado europeo. La medida no propone crear un "centro de competencia" de escala nacional —eso excede la capacidad provincial—, sino un programa de capacitación y apoyo técnico que permita a las asociaciones de productores y a los exportadores locales documentar sus cadenas de suministro y cumplir con los

requerimientos del reglamento. Es una habilitadora urgente: su demora tiene costo mensurable en términos de acceso a mercado.

CAC-03 construye la infraestructura de investigación que El Oro no tiene. La propuesta es articular el conocimiento técnico del INIAP con la infraestructura de UTMACH para crear un centro de investigación cacaotera que trabaje en mejoramiento genético, control de enfermedades y prácticas de fermentación adaptadas a las condiciones del territorio. GADPEO coordina y gestiona el financiamiento; la ejecución es técnico-académica.

9.2.3 Pedidos concretos al gobierno central

Al INIAP: Aportar conocimiento técnico especializado para la constitución del centro de investigación cacaotera (CAC-03), incluyendo el acceso a clones mejorados y la transferencia de metodologías de mejoramiento genético a los investigadores de UTMACH.

A ProEcuador: Apoyar la participación de productores y exportadores de cacao fino de El Oro en ferias internacionales especializadas, en particular el Salón del Chocolate de París y otros eventos de referencia para compradores de especialidad (CAC-05). Facilitar la articulación con compradores de Comercio Justo en Europa.

A MAG y Agrocalidad: Articular el programa de capacitación y apoyo en trazabilidad EUDR (CAC-06) con los protocolos nacionales de registro agrícola y geolocalización de fincas, de modo que la información producida localmente sea compatible con los sistemas de reporte que los exportadores deben presentar a los compradores europeos.

9.2.4 Nota estratégica

El cacao fino como palanca de identidad territorial

La estrategia de largo plazo del cacao de El Oro no pasa por escalar el volumen —ese camino está saturado por Ecuador como país—, sino por profundizar la diferenciación: subir en la cadena de valor desde el grano seco hacia el licor, la pasta, el chocolate de origen, los productos de repostería. Ese salto requiere inversión privada significativa y marcos regulatorios de apoyo (ARCSA para procesamiento, SENA E para exportación de semi-elaborados) que exceden lo que la Agenda puede resolver por sí sola. Lo que la Agenda hace es construir los cimientos: catadores formados, trazabilidad documentada, centros de investigación activos. La transición al chocolate de origen desde El Oro es el objetivo del Componente 3 de la Estrategia Provincial de Competitividad: impulsar los negocios de transformación que ya existen, no crear industria nueva de la nada.

9.3 Café

9.3.1 Diagnóstico del sector

El café de El Oro es un nicho. La producción proviene principalmente de las zonas altas de los cantones Zaruma, Atahualpa y Marcabelí, donde la altitud, la temperatura y las características del suelo generan un perfil de taza que puede competir en los mercados de café de especialidad. No es una cadena de escala —el volumen de producción es marginal

frente al banano o al cacao—, pero tiene un potencial de posicionamiento en segmentos de alto precio por kilo que justifica una atención específica en la Agenda.

El diagnóstico del taller sectorial identificó tres problemas centrales. El primero es la fragmentación: los productores cafetaleros de El Oro son mayoritariamente pequeños, trabajan de forma individual o en asociaciones débiles, y no tienen capacidad colectiva de negociación frente a los compradores. El segundo es la brecha de conocimiento: las prácticas de fermentación, secado y tueste que determinan el perfil de taza de un café de especialidad son técnicas que requieren formación específica, y esa formación no existe en la provincia. El tercero es la informalidad: una fracción significativa de los productores cafetaleros opera en tierras sin titulación clara, lo que limita su acceso a crédito, a programas de apoyo técnico y a certificaciones de origen que los compradores de especialidad requieren.

9.3.2 Las medidas propuestas

[Cuadro 9.3 — Medidas del eje café]

Código	Medida	Tipo	Prioridad	Actores principales	Horizonte
CAF-02	Escuela de campo y certificación cafeteras	Apuesta de capacidades	● Alta	GADPEO, MAG, UTMACH, GIZ, productores	Corto (0-12 m)
CAF-05	Apoyo a campañas de titulación de tierras rurales	Habilitadora	● Media	GADs cantonales, GADPEO (apoyo), SNAI	Mediano (12-24 m)
CAF-01	Fomento de asociatividad cafetera (liderazgo privado)	Habilitadora	● Media	Empresa privada, GADPEO (facilitador), MAG	Tercera fase
CAF-03	Programa de estándares de calidad y crédito cafetero	Sofisticación	● Media	CFN, BanEcuador, MAG, Ministerio de Producción	Tercera fase

Fuente: Agenda Productiva de El Oro — Fichas técnicas individuales (Anexo A). Puntajes integrados de priorización: CAF-02 = 4,20; CAF-05 = 2,80; CAF-01 = 2,33; CAF-03 = 2,24.

CAF-02 es la medida central del eje. La escuela de campo cafetera —combinada con la formación en evaluación sensorial que CAC-02 inicia para el cacao— construye la capacidad técnica que el sector necesita en fermentación, beneficio húmedo y prácticas agrícolas diferenciadas. El proyecto se concibe como una combinación de fincas modelo y cursos de certificación técnica, con una propuesta pedagógica que usa la experiencia de aprendizaje entre pares (productor capacitado que enseña a otro productor) como mecanismo de escala. La articulación con GADPEO, MAG y GIZ está identificada.

CAF-05 aborda la informalidad desde el rol que la Prefectura puede ejercer sin exceder su competencia: el apoyo a las campañas de titulación de tierras rurales es competencia de los GADs cantonales y de la SNAI, pero la Prefectura puede facilitar el proceso, articular con los municipios y apoyar comunicacionalmente las campañas. Una tierra titulada es el umbral mínimo para que un caficultor acceda a crédito y a programas de apoyo que sus vecinos sin título no pueden usar.

CAF-01 reorienta la propuesta original de crear una cooperativa provincial —que los ministerios identificaron como difícil por los múltiples niveles de aprobación que requiere— hacia un programa de capacitaciones en asociatividad con liderazgo del sector privado. La Prefectura facilita; los productores y sus organizaciones construyen. Esta reorientación no debilita el objetivo —la asociatividad sigue siendo la condición para la negociación colectiva—, sino que adapta el camino a la realidad institucional.

9.3.3 Pedidos concretos al gobierno central

Al MAG: Articular el programa de extensión agrícola con la escuela de campo cafetera, aportando técnicos especializados en caficultura de altura y en evaluación sensorial de taza para los módulos de formación de CAF-02.

A SNAI y GADs cantonales: Intensificar las campañas de titulación en las zonas de producción cafetera de altura (Zaruma, Atahualpa, Marcabelí), con un proceso simplificado para predios pequeños en zonas de producción declaradas.

A BanEcuador y CFN: Diseñar una línea de crédito específica para caficultores de especialidad que incluya el financiamiento de mejoras en infraestructura de beneficio (fermentadores, secadoras) como activos elegibles, algo que los esquemas de crédito genérico no contemplan actualmente.

9.3.4 Nota estratégica

El café como apuesta de largo plazo de nicho

La cadena cafetera de El Oro no compite en volumen y no debe intentarlo. Su estrategia de posicionamiento es la especialidad: un número acotado de productores formados, con trazabilidad documentada, produciendo café de altura con perfiles de taza verificados y comunicados. El mercado de cafés de especialidad —que valora el origen, la historia y la taza— está dispuesto a pagar entre tres y diez veces el precio de referencia internacional por producto diferenciado. Ese es el horizonte al que apunta CAF-02. La Estrategia Provincial de Competitividad aborda el componente de mercados: cómo conectar el café de El Oro con los compradores que buscan exactamente lo que la provincia puede ofrecer.

9.4 Pesca y Acuicultura

9.4.1 Diagnóstico del sector

La pesca y la acuicultura son la estrella de la Agenda. PES-01 obtiene el puntaje más alto de todo el inventario —6,75 puntos sobre 9,00—, y el análisis de complejidad económica confirma que esta cadena tiene el mayor potencial de diversificación productiva de la provincia. La razón es estructural: el sector pesquero y acuícola de El Oro está construido sobre una plataforma biológica excepcionalmente rica —manglar, estero, mar abierto, zonas de pesca artesanal, centros de producción camaronera— que genera

una diversidad de especies y productos con trayectorias de sofisticación muy distintas entre sí.

El camarón lidera en volumen y en divisas. El Ecuador es el primer exportador mundial de camarón cultivado, y El Oro concentra una parte significativa de esa producción. Pero junto al camarón coexisten cadenas que producen mucho menos pero tienen una posición de mercado más favorable en términos de diferenciación: la concha prieta —un recurso endémico de los manglares del golfo— con potencial en gastronomía local e internacional; el cangrejo rojo —especie bandera de Puerto Bolívar— con mercados internos y externos en expansión; la pesca artesanal de diversas especies de pesca blanca con mercados locales todavía sub-formalizados.

El cuello de botella central que el taller identificó es la ausencia de infraestructura básica de valor agregado: no hay cadena de frío formal en Puerto Bolívar, no hay planta de procesamiento artesanal habilitada por ARCSA, no hay centro de acopio que permita consolidar la producción de los pescadores artesanales para acceder a compradores de escala. Los pescadores artesanales venden lo que capturan en condiciones de negociación adversas: en el muelle, al precio que el intermediario ofrece, sin posibilidad de diferir la venta ni de agregar valor antes de la transacción. Resolver ese cuello de botella —con PES-05 en el corto plazo y el hub logístico en el mediano— es la palanca que desbloqueará el mayor potencial de transformación productiva que la provincia tiene disponible.

9.4.2 Las medidas propuestas

[Cuadro 9.4 — Medidas del eje pesca y acuicultura]

Código	Medida	Tipo	Prioridad	Actores principales	Horizonte
PES-01	Valor agregado a pescado, concha y cangrejo	Sofisticación	● Máxima	GADPEO, ARCSA, Viceministerio Acuicultura, UTMACH, GIZ	Corto (0-12 m)
PES-05	Centro de acopio pesca artesanal Puerto Bolívar (cadena de frío)	Habilitadora	● Alta	GADPEO (ejecutor), Viceministerio Acuicultura, Autoridad Portuaria	Corto (0-12 m)
PES-09	Asistencia técnica acuícola a pequeños productores de camarón	Fruta madura	● Media	MAG, Viceministerio Acuicultura, GADPEO	Mediano (12-24 m)
PES-10	Adopción de tecnología bioamigable en camarón	Apuesta de capacidades	● Media	UTMACH, GADPEO, productores camaroneros	Mediano (12-24 m)

Código	Medida	Tipo	Prioridad	Actores principales	Horizonte
PES-02	Programa de repoblación de Concha Prieta	Fruta madura	● Media	UTMACH, GADPEO, Viceministerio, pescadores artesanales	Mediano (12-24 m)
PES-03	Repoblación de moluscos con semilla de laboratorio	Apuesta de capacidades	● Media	UTMACH, GADPEO, Viceministerio	Mediano (12-24 m)
PES-08	Sistema piloto de depuración de moluscos	Apuesta de capacidades	● Media	UTMACH, GADPEO, ARCSA	Mediano (12-24 m)
PES-07	Monitoreo de material biológico y salud de especies	Apuesta de capacidades	● Media	Viceministerio, INIAP, GADPEO, UTMACH	Tercera fase
PES-04	Control y cogestión de especies protegidas	Habilitadora	● Baja	Viceministerio, pescadores artesanales, GADPEO	Tercera fase
PES-06	Control fronterizo de cruce de especies	Habilitadora	● Baja	SENAE, Viceministerio, GADPEO	Tercera fase

Fuente: Agenda Productiva de El Oro — Fichas técnicas individuales (Anexo A). Puntajes integrados: PES-01 = 6,75; PES-05 = 5,18; PES-09 = 3,44; PES-10 = 3,20; PES-02 = 3,04; PES-08 = 3,04; PES-03 = 2,90; PES-07 = 2,32; PES-04 = 1,94; PES-06 = 1,15.

PES-01 —la medida estrella de toda la Agenda— propone exactamente lo que su nombre indica: agregar valor al pescado, la concha y el cangrejo antes de la venta. El mecanismo central es la habilitación de unidades de procesamiento artesanal con certificación sanitaria de ARCSA, que permita a los pescadores y a sus organizaciones comercializar filetes, pulpa de cangrejo, concha procesada y otros productos de valor agregado con las garantías sanitarias que los canales formales —hoteles, restaurantes, supermercados, exportadores— requieren. El Viceministerio de Acuicultura y Pesca aporta el respaldo regulatorio para la transformación artesanal; ARCSA, la certificación sanitaria.

PES-05 es la habilitadora clave de corto plazo. El centro de acopio pesquero en Puerto Bolívar —con cadena de frío, báscula certificada y espacio de comercialización— es una inversión impulsada por la Prefectura. Su operación transforma la posición negociadora de los pescadores artesanales: de vender al primer comprador disponible en el muelle a poder diferir la venta, consolidar volumen y acceder a compradores de mayor escala. Es la infraestructura sin la cual PES-01 no puede desplegarse.

Las medidas de mediano plazo del eje construyen las capacidades que la segunda fase requiere: la repoblación de concha prieta (PES-02) y de moluscos con semilla de laboratorio (PES-03) regenera el recurso natural sobre el que se apoya la cadena; la depuración de moluscos (PES-08) abre el acceso a los mercados que exigen estándares sanitarios elevados; la asistencia técnica al camarón (PES-09) y la tecnología bioamigable (PES-10) mejoran la sostenibilidad de la producción camaronera frente a la presión regulatoria y ambiental creciente.

9.4.3 Pedidos concretos al gobierno central

A ARCSA: Diseñar un esquema de certificación sanitaria simplificado para unidades de procesamiento artesanal de productos pesqueros —adaptado a la escala de las organizaciones de pescadores artesanales—, que permita la habilitación de las unidades de PES-01 sin los tiempos y costos del proceso de certificación industrial estándar.

Al Viceministerio de Acuicultura y Pesca: Apoyar el marco regulatorio para la transformación artesanal de productos pesqueros; implementar un modelo de cogestión participativa con pescadores artesanales para el control de especies protegidas (PES-04); articular la extensión acuícola para pequeños productores de camarón (PES-09); y co-ejecutar con INIAP y UTMACH una red de vigilancia epidemiológica acuícola (PES-07).

A la Autoridad Portuaria y Yilport: Articular el funcionamiento del centro de acopio (PES-05) con la infraestructura portuaria existente, incluyendo el acceso a la cadena de frío del puerto y la facilitación del despacho sanitario para los productos procesados que salgan por Puerto Bolívar.

9.4.4 Nota estratégica

La pesca como eje de la transformación estructural de El Oro

El potencial de la pesca y la acuicultura va más allá de las diez medidas de este eje. La bioeconomía del manglar —aviturismo, turismo científico, acuicultura de bivalvos, gastronomía costera de alto valor—, la consolidación de Puerto Bolívar como hub logístico del sur del Ecuador, y la conexión con la Ley de Puerto Bolívar (concesión Yilport) abren un espacio de transformación productiva que la Agenda inicia pero no agota. Esos componentes —diversificación hacia servicios ecosistémicos, integración con la logística de exportación, procesamiento industrial de escala— se desarrollan en los Componentes 2 y 3 de la Estrategia Provincial de Competitividad. Lo que la Agenda construye hoy —infraestructura básica, certificación sanitaria, capacidades técnicas— es el punto de partida de ese salto.

9.5 Ganadería

9.5.1 Diagnóstico del sector

La ganadería de El Oro ocupa una posición productiva particular: está presente en varios cantones de la sierra y el subtrópico, genera empleo rural en zonas donde pocas actividades alternativas existen, y produce carne y leche para el consumo local. Pero su posición en el análisis de complejidad económica es de las más desfavorables del inventario: ninguna de sus siete medidas alcanza el Top 10 de la priorización general, y el análisis del espacio de productos sugiere que la ganadería bovina convencional tiene pocas trayectorias de sofisticación desde su posición actual.

Los problemas que los productores identificaron en el taller son concretos y manejables: baja productividad por unidad animal (rendimientos de carne y leche muy por debajo de las mejores prácticas del país), alta prevalencia de enfermedades evitables —brucelosis, aftosa, mastitis— que reducen la rentabilidad y limitan el acceso a mercados formales, fragmentación y débil asociatividad que impide la negociación colectiva frente a los intermediarios, y degradación de los suelos de pastoreo que reduce la carga animal sostenible por hectárea. El denominador común es la brecha tecnológica: los productores de El Oro aplican prácticas que en otras regiones del país ya han sido superadas.

Las siete medidas del eje ganadero responden a ese diagnóstico con pragmatismo. No proponen transformar la ganadería en una actividad de alta sofisticación —ese camino es largo y requiere condiciones que hoy no existen—, sino resolver los cuellos de botella más urgentes: sanidad animal, mejoramiento genético, prácticas de manejo sostenible del pastizal y formación del capital humano técnico.

9.5.2 Las medidas propuestas

[Cuadro 9.5 — Medidas del eje ganadería]

Código	Medida	Tipo	Prioridad	Actores principales	Horizonte
GAN-04	Transición a ganadería sostenible y regenerativa	Fruta madura	● Media-alta	GADPEO, MAG, GIZ, productores piloto	Corto (0-12 m)
GAN-08	Detección y control de patógenos críticos	Habilitadora	● Media	Agrocalidad, GADPEO, UTMACH	Mediano (12-24 m)
GAN-05	Mejoramiento genético y trazabilidad digital	Apuesta de capacidades	● Media	MAG, GADPEO, UTMACH, SIFAE	Mediano (12-24 m)
GAN-03	Formación y certificación de técnicos en inseminación artificial	Apuesta de capacidades	● Media	UTMACH, GADPEO, SECAP, productores	Mediano (12-24 m)
GAN-07	Bancos forrajeros y extensión en conservación forrajera	Fruta madura	● Media	INIAP, MAG, GADPEO	Mediano (12-24 m)
GAN-02	Intercambio de liderazgo y modelos asociativos	Apuesta de capacidades	● Media	GADPEO, MAG, gremios ganaderos	Mediano (12-24 m)

Código	Medida	Tipo	Prioridad	Actores principales	Horizonte
GAN-06	Transparencia comercial y pesaje justo móvil	Habilitadora	☐ Diferida	GADs cantonales (competencia)	Tercera fase

Fuente: Agenda Productiva de El Oro – Fichas técnicas individuales (Anexo A). Puntajes integrados: GAN-04 = 4,16; GAN-08 = 3,60; GAN-05 = 3,36; GAN-03 = 3,26; GAN-07 = 2,55; GAN-02 = 2,50; GAN-06 = 1,45.

GAN-04 —la única medida del eje en la Fase 1, con 4,16 puntos— apunta a la reconversión productiva: incorporar prácticas de ganadería regenerativa y silvopastoril en un conjunto de fincas piloto que demuestren, con datos de productividad medibles, que la transición es económicamente viable. GIZ financia programas de este tipo en la región; MAG tiene el programa de reconversión productiva. GADPEO coordina la articulación y selecciona las fincas piloto con mayor potencial de ser referencia para otros productores.

GAN-08 responde a la amenaza sanitaria. La prevalencia de brucelosis y otras enfermedades evitables en la ganadería de El Oro es alta relativa al promedio nacional. La medida propone construir una red de vigilancia epidemiológica articulada con Agrocalidad y los laboratorios de UTMACH, que permita la detección temprana y el control de brotes antes de que se generalicen. Sin esta base sanitaria, el acceso a mercados formales —especialmente para lácteos— es imposible.

GAN-05 articula el mejoramiento genético con la trazabilidad digital: la incorporación al sistema nacional SIFAE (Sistema de Identificación Física Animal Electrónica) y el apoyo para el establecimiento de un banco genético provincial mejoran simultáneamente la productividad por animal y la capacidad de documentar el origen del producto.

GAN-06 queda en prioridad diferida porque su implementación —el control de pesas y medidas en ferias ganaderas— es competencia de los GADs cantonales, no de la Prefectura. La agenda la registra como recomendación a los municipios ganaderos, pero no la incluye en la programación ejecutiva del GADPEO.

9.5.3 Pedidos concretos al gobierno central

A MAG y Agrocalidad: Intensificar el programa de vacunación y control de brucelosis en la ganadería de El Oro; articular la red de vigilancia epidemiológica propuesta en GAN-08 con los laboratorios regionales de Agrocalidad; y apoyar la transferencia de tecnología del INIAP en conservación forrajera para los programas de bancos de forraje (GAN-07).

A INIAP: Proveer asistencia técnica en especies forrajeras adaptadas a las condiciones edafoclimáticas de El Oro y en técnicas de conservación (henificación, ensilaje) para los bancos forrajeros de GAN-07.

Al SIFAE / MAG: Facilitar la incorporación masiva de los productores ganaderos de El Oro al sistema nacional de identificación y trazabilidad animal (GAN-05), con trámites simplificados para pequeños y medianos productores.

9.5.4 Nota estratégica

La ganadería y el horizonte del procesamiento lácteo

La ganadería bovina de El Oro tiene su mayor potencial de sofisticación no en la carne —que en el espacio de productos está bien posicionada pero tiene mercados saturados— sino en la leche: quesos de calidad diferenciada, yogures, lácteos artesanales con marca de origen son el camino más prometedor hacia la captura de valor. Ese camino requiere, como condición previa, sanidad animal garantizada, cadena de frío y procesadoras habilitadas por ARCSA. Lo que la Agenda construye —sanidad, genética, sostenibilidad del pastizal— son las condiciones que harán posible ese salto. La diversificación láctea de la ganadería de El Oro es parte del Componente 3 de la Estrategia Provincial de Competitividad.

9.6 Turismo

9.6.1 Diagnóstico del sector

El turismo de El Oro es una paradoja de recursos sin estructurar. La provincia tiene una oferta ambiental extraordinaria —desde los manglares del golfo hasta los bosques nublados de Buenaventura y los páramos de las estribaciones andinas—, una historia minera con identidad cultural consolidada en Zaruma y Portovelo, una gastronomía costera singular anclada en la concha prieta y el cangrejo, y una posición geográfica entre Cuenca y la frontera con Perú que la convierte en un nodo de tránsito subutilizado. Tiene, en síntesis, todo lo que los destinos turísticos exitosos construyen durante décadas.

Lo que le falta es la estructuración: guías formados y certificados, señalética turística en los atractivos naturales, una plataforma de información accesible para los visitantes, una marca provincial que comunique la diversidad de la oferta, y los servicios turísticos básicos —alojamiento, alimentación, transporte— con estándares mínimos de calidad que los viajeros exigen. El diagnóstico del taller fue coincidente: El Oro tiene los recursos pero no tiene el producto turístico organizado para ofrecerlo. Los nueve medidas del eje apuntan a construir ese producto, con una combinación de habilitadoras (marca, geovisor, mapeo) y medidas de formación de capital humano (guías, cultura turística) que trabajen de manera integrada.

9.6.2 Las medidas propuestas

[Cuadro 9.6 — Medidas del eje turismo]

Código	Medida	Tipo	Prioridad	Actores principales	Horizonte
TUR-01	Consolidación Ruta Turística Parte Alta	Sofisticación	● Alta	GADPEO, Ministerio de Turismo, UTMACH, GADs cantones	Corto (0-12 m)

Código	Medida	Tipo	Prioridad	Actores principales	Horizonte
TUR-03	Marca "El Oro compra El Oro"	Habilitadora	● Media-alta	EP Turismo GADPEO, Ministerio de Turismo, gremios	Corto (0-12 m)
TUR-05	Capacitación y certificación de guías locales	Apuesta de capacidades	● Media-alta	GADPEO, GIZ, SECAP, Ministerio de Turismo	Corto (0-12 m)
TUR-07	Geovisor Turístico Provincial	Apuesta de capacidades	● Media-alta	EP Turismo, UTMACH, GADPEO	Corto (0-12 m)
TUR-02	Comercialización turismo en tres esferas	Sofisticación	● Media	Ministerio de Turismo, GADs, operadores privados	Mediano (12-24 m)
TUR-08	Mapeo y puesta en valor de atractivos turísticos	Habilitadora	● Media	GADPEO, Ministerio de Turismo, GADs cantonales	Mediano (12-24 m)
TUR-04	Turismo de aventura comunitario Galayacu	Fruta madura	● Media	Comunidad Galayacu, Ministerio de Turismo, GADPEO	Mediano (12-24 m)
TUR-06	Campaña de promoción de guías certificados	Fruta madura	● Media	GADPEO, Ministerio de Turismo	Mediano (12-24 m)
TUR-09	Establecimiento de cultura turística y hospitalidad	Fruta madura	● Media	SECAP, GADPEO, Ministerio de Turismo	Mediano (12-24 m)

Fuente: Agenda Productiva de El Oro — Fichas técnicas individuales (Anexo A). Puntajes integrados: TUR-01 = 4,50; TUR-07 = 4,39; TUR-03 = 4,16; TUR-05 = 3,84; TUR-02 = 3,67; TUR-08 = 3,26; TUR-09 = 2,40; TUR-06 = 2,15; TUR-04 = 2,00.

TUR-01 es la medida de mayor puntaje del eje. La consolidación de la Ruta Turística de la Parte Alta —que conecta Zaruma, Portovelo, Atahualpa y las áreas de bosque nublado— es el producto turístico más cercano a estar listo en El Oro: tiene la oferta, los atractivos y la demanda. Lo que falta es la señalética, la normativa de visitantes y la articulación con el programa nacional de rutas del Ministerio de Turismo. TUR-01 cierra esa brecha.

TUR-07 construye la plataforma digital de base. El Geovisor Turístico Provincial — desarrollado por UTMACH con el apoyo de la EP Turismo del GADPEO— es la herramienta que permite a cualquier visitante conocer la oferta turística de la provincia en formato georreferenciado, accesible desde el celular. Sin información accesible, la oferta turística no existe para los visitantes que no llegan con operadores organizados.

TUR-03 —la marca territorial "El Oro compra El Oro"— tiene un alcance que trasciende el turismo: es una habilitadora que beneficia a todas las cadenas productivas, al crear una identidad provincial coherente que conecta el cacao fino, el café de altura, la gastronomía costera y los atractivos naturales bajo un mismo paraguas de comunicación. Esa función transversal explica su posición en el eje turístico pero también su valor estratégico para el conjunto de la Agenda.

TUR-05 certifica a los guías locales, el capital humano más escaso del sistema turístico provincial, con el apoyo técnico de GIZ. Un guía formado multiplica la experiencia del visitante y hace posible que los atractivos naturales más complejos sean accesibles para turistas sin experiencia previa.

9.6.3 Pedidos concretos al gobierno central

Al Ministerio de Turismo: Incluir la Ruta Turística de la Parte Alta de El Oro en el programa nacional de rutas, con apoyo en señalización, jerarquización oficial de atractivos y estándares de servicio (TUR-01); incorporar a El Oro en las campañas nacionales de promoción turística y en las plataformas de agencias de viaje en línea (OTA) internacionales (TUR-02); incluir a los guías certificados de El Oro en la plataforma nacional de guías habilitados (TUR-06); y articular el programa nacional de calidad turística con las iniciativas de cultura turística de la provincia (TUR-09).

A SECAP: Articular el programa de formación de guías locales (TUR-05) con la oferta curricular del SECAP, para que la certificación obtenida en el proceso de El Oro tenga reconocimiento nacional y permita a los guías formados ejercer en todo el territorio.

9.6.4 Nota estratégica

El turismo y la economía de experiencias de El Oro

El turismo de El Oro tiene un horizonte de posicionamiento en la economía de experiencias: no el turismo de sol y playa que compite con Galápagos o la Costa, sino el turismo de naturaleza, cultural y gastronómico que busca destinos auténticos con historias propias. La bioeconomía del manglar, el aviturismo en el bosque nublado, la gastronomía de la concha y el cangrejo, la historia minera de Zaruma —con la aspiración a declaratoria de Patrimonio de la Humanidad— son los ingredientes de un producto turístico diferenciado que ninguna otra provincia ecuatoriana puede replicar exactamente. La Estrategia Provincial de Competitividad desarrolla ese horizonte en su Componente 3: la diversificación hacia servicios turísticos de mayor sofisticación como parte de la economía del conocimiento provincial.

Síntesis de los seis ejes

Las 44 medidas sectoriales distribuidas en los seis ejes de la Agenda no son un catálogo paralelo de intervenciones independientes. Son un sistema: las redes de articulación identificadas en el proceso de convergencia —bioseguridad agropecuaria,

valor agregado y marca, formación y capital humano, investigación e innovación, asociatividad y gobernanza, trazabilidad y cumplimiento regulatorio, sostenibilidad y transición verde— atraviesan transversalmente los seis ejes y crean sinergias que amplifican el impacto de las medidas individuales.

La red de bioseguridad del banano (BAN-01, BAN-03, BAN-04, BAN-05, BAN-06) comparte actores e infraestructura con el control de patógenos ganaderos (GAN-08) y con la vigilancia epidemiológica acuícola (PES-07). La formación de catadores de cacao (CAC-02) transfiere directamente competencias a la escuela de campo cafetera (CAF-02). El Geovisor Turístico (TUR-07) que construye UTMACH es la misma plataforma tecnológica que puede servir para el mapeo de atractivos (TUR-08) y para la geolocalización de fincas que EUDR requiere (CAC-06). La marca territorial de TUR-03 es la identidad comunicacional que el cacao fino, el café de altura y la gastronomía costera necesitan para llegar a los compradores que valoran el origen.

Esas conexiones no son accidentales. Son el resultado de que El Oro tiene un ecosistema productivo pequeño pero cohesionado, donde los mismos actores —UTMACH, GIZ, Agrocalidad, MAG, GADPEO— aparecen en múltiples cadenas y donde las inversiones en capacidades transversales generan retornos que se distribuyen entre todos los ejes. Las medidas transversales y logísticas del capítulo siguiente —el sistema nervioso y la columna vertebral de la Agenda— son la traducción institucional de esas conexiones.

CAPÍTULO X

Eje transversal estratégico: logística y hub provincial

Los seis ejes sectoriales presentados en el capítulo anterior recogen lo que los productores de El Oro saben con precisión: qué problemas enfrentan dentro de sus cadenas y qué necesitan para mejorar su situación. Ese conocimiento es irremplazable. Pero el proceso técnico identificó una restricción que opera por encima de las cadenas, que no pertenece a ninguna en particular porque las afecta a todas: la logística. Un productor de cacao que no puede enfriar su producto, un camaronero que pierde horas en trámites portuarios fragmentados, un caficultor cuyo producto llega a Puerto Bolívar después de dos transbordos innecesarios, enfrentan variantes del mismo problema estructural. Resolver ese problema es la función del cuarto bloque de la agenda: el eje transversal estratégico de logística y hub provincial.

La elevación de la logística a la categoría de eje —con medidas propias, actores específicos y un horizonte de implementación diferenciado— no fue una decisión arbitraria. Fue el resultado directo del análisis de complejidad económica realizado durante las Fases 1 a 4 del proceso técnico. Ese análisis confirmó lo que los productores señalaban de manera implícita en los talleres: que los cuellos de botella logísticos actúan como restricciones vinculantes —las que bloquean múltiples cadenas a la vez y cuya resolución libera energía productiva de manera sistémica. No tiene sentido invertir en valor agregado si no hay cadena de frío. No tiene sentido certificar productos si la inspección sanitaria requiere enviarlos a Guayaquil. No tiene sentido conectar con mercados internacionales si el proceso de consolidación de carga es ineficiente y costoso.

Este capítulo presenta las cuatro medidas logísticas de la agenda, la visión del hub portuario que organiza su lógica de conjunto, y la articulación institucional que su implementación requiere.

10.1 Por qué la logística es un eje estratégico

El Oro tiene en Puerto Bolívar su salida natural al mundo. Por ese puerto se exporta la mayor parte del banano provincial y, cada vez más, los productos de la minería. Su posición geográfica —en el extremo sur del Golfo de Guayaquil, con acceso directo a rutas del Pacífico— es una ventaja competitiva que la provincia ha aprovechado históricamente de manera parcial. Parcial porque las condiciones del puerto y el sistema logístico que lo alimenta no han evolucionado al ritmo que la economía provincial requiere: el camarón oreense se exporta mayoritariamente a través de las plantas procesadoras de Guayaquil, y los productos pesqueros artesanales de la caleta de Puerto Bolívar —donde operan cerca de cinco mil pescadores— carecen de la infraestructura de frío y certificación necesaria para acceder a mercados de exportación desde el propio puerto.

El problema tiene dos dimensiones que se refuerzan mutuamente. La primera es la conectividad terrestre. El corredor que une a Cuenca —el principal centro de producción y distribución de la sierra sur del Ecuador— con Puerto Bolívar atraviesa zonas de difícil geografía y enfrenta tramos que incrementan los tiempos de transporte y los costos de flete de manera significativa. Para los productores de la sierra que buscan exportar por el puerto más cercano, esta fricción logística opera como un impuesto implícito que reduce la

competitividad de sus productos antes de que lleguen al muelle. Para los productores orenses, el problema se invierte: los insumos que entran por el puerto llegan más caros y más tarde de lo necesario.

La segunda dimensión es la infraestructura portuaria misma. Puerto Bolívar carece de cadena de frío para productos perecederos, lo que obliga a los exportadores de camarón, pesca y productos procesados a utilizar instalaciones en Guayaquil o a absorber los costos de refrigeración en tránsito. La inspección sanitaria y la certificación para exportación tampoco están disponibles localmente de manera completa, lo que genera demoras y costos adicionales. La consolidación de carga —el proceso de agrupar embarques pequeños en contenedores completos— se realiza de forma fragmentada, sin un operador logístico que ofrezca servicios integrados a los exportadores medianos y pequeños que no tienen escala para contratar directamente con las navieras.

Esas dos dimensiones definen la lógica de las cuatro medidas logísticas de la agenda: dos se enfocan en la conectividad vial, una construye la infraestructura de hub portuario, y una desarrolla los servicios logísticos de valor agregado que convierten a Puerto Bolívar en un nodo de competitividad, no solo en un muelle de embarque.

10.2 Las cuatro medidas logísticas

[Cuadro 10.1 — Medidas del eje logístico]

Código	Medida	Tipo	Prioridad	Actores principales	Horizonte
LOG-01	Corredor Cuenca–Puerto Bolívar: consolidación y mejora del eje vial en tres fases	Habilitadora	● Media-alta	MIT, GADPEO, Consejo Provincial del Azuay, cámaras de producción	Segunda fase (12-24 m)
LOG-02	Hub logístico Puerto Bolívar: cadena de frío, consolidación de carga, inspección sanitaria y certificación	Habilitadora	● Media-alta	Yilport, Autoridad Portuaria, GADPEO, Agrocalidad, ARCSA, sector privado	Segunda fase (12-24 m)
LOG-03	Conexión E25–La Iberia–Yilport: acceso norte a Puerto Bolívar	Habilitadora	● Media	MIT, Prefectura de El Oro, Municipio de El Guabo	Segunda fase (12-24 m)

Código	Medida	Tipo	Prioridad	Actores principales	Horizonte
LOG-04	Articulación con operadores logísticos para servicios de valor agregado: despacho aduanero e intermodalidad	Sofisticación	● Media	Operadores logísticos privados, GADPEO, cámaras de producción, SENAE	Segunda fase (12-24 m)

Fuente: Agenda Productiva de El Oro — Fichas técnicas individuales (Anexo A). Las cuatro medidas logísticas corresponden al Cuadrante III de la matriz atractivo × factibilidad: apuestas de alto atractivo estratégico cuya implementación requiere construir condiciones habilitadoras.

Las cuatro medidas constituyen un sistema. No son intervenciones aisladas sino los cuatro componentes de una arquitectura logística que solo funciona de manera integral: el corredor vial conecta el interior con el puerto, el acceso norte resuelve la entrada por el otro flanco, el hub portuario convierte el puerto en un nodo de servicios, y la articulación con operadores logísticos asegura que esos servicios sean accesibles para los exportadores medianos y pequeños que representan la mayoría del tejido productivo provincial.

LOG-01 — Corredor Cuenca–Puerto Bolívar es la medida de mayor envergadura y la que tiene condicionantes de mayor complejidad institucional. La primera fase —mejora de la vía existente en los tramos críticos— se gestiona en coordinación con el Ministerio de Transporte e Infraestructura (MIT). La segunda y tercera fase implican la gestión coordinada entre la provincia de El Oro, la provincia del Azuay y el gobierno central para resolver los tramos de mayor dificultad geográfica. El argumento central de la medida no es infraestructural sino de competitividad: el corredor Cuenca–Puerto Bolívar, si se consolida, convierte a Puerto Bolívar en el puerto de exportación natural de la sierra sur del Ecuador, generando flujos de carga adicionales que justifican la inversión en infraestructura portuaria y hacen sostenible el hub.

LOG-03 — Conexión E25–La Iberia–Yilport complementa al corredor principal por el norte. La vía E25 conecta El Guabo con la red nacional de carreteras; la conexión con La Iberia y el terminal portuario de Yilport resuelve el acceso al puerto desde esa dirección, reduciendo los flujos de transporte que actualmente ingresan al área urbana de Machala para llegar al puerto. Esta medida, de menor escala que LOG-01, tiene mayor factibilidad de ejecución en el corto-mediano plazo porque sus actores principales son locales y su costo es relativamente más acotado.

LOG-02 — Hub logístico Puerto Bolívar es el corazón del eje. La visión que organiza esta medida es la transformación de Puerto Bolívar de punto de embarque a nodo logístico integrado: un lugar donde los productos de las distintas cadenas provinciales y de la sierra sur llegan, se inspeccionan sanitariamente, obtienen la certificación requerida para el mercado de destino, se consolidan en contenedores y salen en condiciones óptimas de temperatura y calidad. Cada uno de esos servicios —que hoy requieren un viaje a

Guayaquil o implican esperas que deterioran productos perecederos— representa un costo que la agenda propone eliminar.

LOG-04 — Articulación con operadores logísticos cierra el sistema en el eslabón final: los servicios de despacho aduanero, transporte intermodal y logística de exportación que los productores medianos y pequeños necesitan pero no pueden costear de manera individual. La medida propone la articulación del GADPEO con operadores logísticos privados para estructurar servicios compartidos —a la manera de consorcios de exportación— que permitan a productores de cacao, café, pesca y ganadería acceder a condiciones logísticas competitivas sin tener la escala mínima que las navieras y los servicios de despacho normalmente exigen. Esta medida es la única del eje logístico clasificada como de sofisticación: desarrolla capacidades de gestión logística en actores que hoy no las tienen, lo que genera un aprendizaje acumulable con el tiempo.

10.3 El hub de Puerto Bolívar: una visión de mediano plazo

Puerto Bolívar tiene condiciones para convertirse en un hub logístico de escala regional. Las tiene por geografía —su posición en el extremo sur del litoral ecuatoriano lo ubica en las rutas del Pacífico con acceso a mercados del norte y sur del continente—, por infraestructura —el proceso de modernización portuaria tiene base en la concesión a Yilport y en inversiones que ya están en curso—, y por potencial de demanda —la sierra sur, incluidas las provincias de Loja y Azuay, es un territorio exportador de creciente relevancia que hoy canaliza gran parte de sus embarques por Guayaquil por defecto, no por ventaja comparativa.

La construcción del hub requiere cuatro componentes que la agenda propone desarrollar de manera secuencial:

El primero es la **cadena de frío**. La ausencia de instalaciones de almacenamiento refrigerado en Puerto Bolívar es la restricción más inmediata que afecta a las cadenas de camarón, pesca, cacao fresco y, en perspectiva, productos hortofrutícolas con valor agregado. Sin cadena de frío, el exportador pequeño y mediano no tiene opción: pierde producto o vende sin poder negociar precios. Con cadena de frío disponible en el mismo puerto, el margen de negociación cambia sustancialmente. La inversión en esta infraestructura es rentable a escala de hub —compartida por múltiples usuarios— aunque no lo sea para ningún actor individual.

El segundo componente es la **consolidación de carga**. Los exportadores que no tienen volumen suficiente para llenar un contenedor completo deben hoy o vender a través de intermediarios —que se quedan con el margen de valor— o consolidar carga en Guayaquil, con el costo adicional del transporte. Un servicio de consolidación disponible en Puerto Bolívar permite que el cafetalero de Balsas, el cacaotero de Santa Rosa y el pescador artesanal de Pasaje puedan coexportarse en el mismo contenedor con trazabilidad individual, accediendo a condiciones de flete que solo son posibles con carga completa.

El tercer componente es la **inspección sanitaria y certificación de exportación** en sitio. Hoy, los trámites de Agrocalidad, ARCSA y los procesos de certificación para mercados europeos o norteamericanos requieren en muchos casos movilizar muestras o funcionarios a Guayaquil, o esperar tiempos de respuesta que

resultan incompatibles con los ritmos de la exportación perecedera. La instalación de capacidad de inspección y certificación en Puerto Bolívar —en coordinación con las instituciones nacionales competentes— resuelve ese cuello de botella con una inversión relativamente modesta en equipamiento y personal.

El cuarto componente es la **intermodalidad**. El hub no puede funcionar como nodo logístico si la única entrada y salida de la carga es por carretera. El corredor Cuenca–Puerto Bolívar aporta la conectividad vial, pero un hub de escala regional necesita también explorar el potencial del transporte fluvial en la zona costera del Golfo y la articulación con los servicios de cabotaje que conectan los puertos del litoral ecuatoriano. Esto no es una tarea inmediata de la agenda, pero es la visión de largo plazo que debe orientar las decisiones de inversión en infraestructura que se tomen hoy.

10.4 La concesión portuaria y las oportunidades de la Ley de Puerto Bolívar

La concesión del puerto de Puerto Bolívar a Yilport Holding —empresa de origen turco con operaciones en múltiples puertos europeos y latinoamericanos— abrió un escenario que la agenda productiva no puede ignorar. Yilport trajo capacidad de inversión, estándares internacionales de operación portuaria y, sobre todo, la experiencia de gestionar puertos como nodos logísticos en lugar de simples muelles de carga y descarga.

La Ley de Puerto Bolívar, promulgada para regular el marco de la concesión, establece condiciones y compromisos que son pertinentes para la agenda productiva. El punto central es que la concesión no solo moderniza la infraestructura física del puerto: abre la posibilidad de desarrollar servicios logísticos de valor agregado —almacenamiento, manipulación especializada de carga, zonas de actividades logísticas— que son exactamente los componentes que la medida LOG-02 propone.

Para la agenda productiva, la oportunidad concreta es articular las demandas del sector productivo provincial —cadena de frío, consolidación de carga, inspección sanitaria— con los planes de expansión de servicios de Yilport. Este es el rol que corresponde a la Prefectura de El Oro y a las cámaras de producción: no como autoridad portuaria —esa función pertenece a la Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar— sino como articulador entre la demanda productiva y el concesionario privado que tiene los recursos y el incentivo para desarrollar esos servicios si la demanda está organizada y es predecible.

Recuadro 10.1 — La lógica de la articulación con Yilport

Yilport invierte donde hay demanda. Un exportador individual que pide cadena de frío no tiene poder de negociación. Un conjunto organizado de cámaras de producción que presenta una demanda consolidada de servicios logísticos —con volúmenes estimados, tipos de producto y requerimientos de temperatura— cambia la ecuación. La función de la Prefectura en este proceso es la de articulador: reunir a los actores productivos, sistematizar sus necesidades logísticas y presentarlas ante Yilport como una propuesta de negocio conjunta. Eso es exactamente lo que la agenda propone en LOG-02 y LOG-04.

El eje logístico tiene, entonces, una dimensión de gestión pública —los corredores viales que requieren inversión del MIT y recursos del gobierno central— y una dimensión

de articulación público-privada —el hub portuario que requiere coordinar con Yilport y los operadores logísticos—. Ambas dimensiones son necesarias y ninguna sustituye a la otra.

10.5 Actores y articulación institucional

La implementación del eje logístico involucra actores de naturaleza y escala muy distintas, lo que lo hace el eje de mayor complejidad institucional de la agenda.

El Ministerio de Transporte e Infraestructura (MIT) es el actor central para las medidas LOG-01 y LOG-03. Las decisiones sobre inversión en vialidad de la red nacional son de su competencia, y sin su participación activa el corredor Cuenca–Puerto Bolívar no puede consolidarse. La agenda propone que la reunión ministerial correspondiente —dentro del bloque de Infraestructura, Logística y Energía— incluya pedidos específicos sobre los tramos del corredor que están en cartera y los mecanismos de financiamiento disponibles.

Yilport Holding y la Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar son los actores clave para LOG-02. La Autoridad Portuaria tiene la tutela regulatoria del puerto y la relación institucional con el concesionario. La coordinación entre el GADPEO y ambas entidades es la condición previa para que la propuesta de hub logístico avance de la planificación a la negociación concreta.

Agrocalidad, ARCSA y SENA son los organismos del gobierno central que deben estar presentes en el hub para que la inspección sanitaria y los trámites de exportación puedan realizarse localmente. La disponibilidad de sus servicios en Puerto Bolívar no requiere inversión física significativa —básicamente presencia de personal y equipos de muestreo—, pero sí requiere una gestión explícita ante cada institución para que asignen capacidad al puerto.

Los operadores logísticos privados son los actores de LOG-04. La articulación con este sector implica identificar los operadores con presencia en la zona —empresas de transporte de carga, agentes de aduana, empresas de almacenamiento— y trabajar con ellos para diseñar paquetes de servicios logísticos compartidos que sean accesibles para los exportadores medianos y pequeños de las distintas cadenas.

El GADPEO y las cámaras de producción tienen el rol transversal de articuladores. No son autoridad portuaria ni transportistas ni inspectores sanitarios. Su función es coordinar la demanda productiva, presentarla de manera organizada ante los actores con competencia específica, y gestionar ante el gobierno central los acuerdos interinstitucionales que la implementación del hub requiere.

El cuadro siguiente resume los pedidos concretos al gobierno central que el eje logístico genera:

[Cuadro 10.2 — Pedidos al gobierno central — Eje logístico]

Institución	Pedido concreto	Medida asociada
MIT	Incluir los tramos Cuenca–Puerto Bolívar en el programa plurianual de inversión vial; gestionar financiamiento multilateral para Fase 2 y 3 del corredor	LOG-01
MIT	Priorizar la vía E25–La Iberia como proyecto de conectividad portuaria	LOG-03
Autoridad Portuaria de Puerto Bolívar	Incorporar la demanda de servicios logísticos provinciales (cadena de frío, consolidación) en las negociaciones con Yilport	LOG-02
Agrocalidad	Establecer presencia permanente de inspectores en Puerto Bolívar para certificación de exportación de productos agropecuarios	LOG-02
ARCSA	Facilitar los procesos de certificación sanitaria para exportación desde Puerto Bolívar sin requerir envío de muestras a Guayaquil	LOG-02
SENAE	Habilitar el puerto de Puerto Bolívar para despacho aduanero completo, incluyendo gestión de regímenes especiales para exportación	LOG-04

Nota estratégica: de eje logístico a política de competitividad

La logística no es un tema de ingeniería vial ni de gestión portuaria en sentido estricto. Es una política de competitividad territorial. Las regiones que logran integrar sus cadenas productivas a través de un sistema logístico eficiente no solo exportan más: exportan mejor, con mayor capacidad de negociación, con mayor trazabilidad y con mayor acceso a mercados de mayor valor.

El Oro tiene los activos para hacer ese salto: una salida al mar con un concesionario privado con recursos e interés en crecer, un corredor vial hacia la sierra sur que ya existe y que con mejoras estratégicas se convierte en un eje de competitividad regional, y un tejido productivo diverso que necesita exactamente los servicios que el hub puede ofrecer. Lo que falta no es visión ni activos: es la articulación sistemática entre los actores que tienen competencia sobre cada pieza del sistema.

Las medidas logísticas de la agenda son el punto de partida de esa articulación. Su horizonte de implementación en la segunda fase —más allá de los 12 meses— refleja su mayor complejidad: requieren más actores, más coordinación y más inversión que las medidas sectoriales. Pero también representan el salto cualitativo más significativo que la agenda puede generar. Resolver los cuellos de botella logísticos no mejora una cadena: mejora todas las cadenas al mismo tiempo. Eso es exactamente lo que significa una restricción vinculante y eso es exactamente por qué resolverla está en el centro de esta agenda.

El análisis de mayor profundidad sobre la logística como política de diversificación productiva —incluyendo el potencial de desarrollo de actividades logísticas como sector económico en sí mismo— se aborda en el Componente 2 de la Estrategia Provincial de Competitividad, que examina las restricciones vinculantes de manera sistemática y propone los instrumentos de política necesarios para su resolución estructural.

CAPÍTULO XI

Medidas transversales: la infraestructura compartida del desarrollo productivo

Los nueve capítulos anteriores de la Parte IV construyeron la propuesta sectorial de la agenda: seis ejes con medidas para cada cadena y un eje logístico que opera como columna vertebral de la competitividad provincial. Pero el análisis técnico identificó un tercer tipo de intervención que no puede asignarse a ninguna cadena en particular porque pertenece a todas: las medidas transversales. Son cinco, y su característica común es que producen bienes públicos —infraestructura de información, capacidad de investigación, plataformas de gobernanza, acceso a mercados— que ningún actor puede generar individualmente y que, una vez disponibles, multiplican el valor de las intervenciones sectoriales.

La diferencia entre una medida sectorial y una medida transversal no es de escala sino de lógica. Una medida sectorial resuelve un problema específico de una cadena: la bioseguridad del banano frente al Foc R4T, la trazabilidad del cacao para el mercado europeo, el valor agregado de la pesca artesanal. Una medida transversal genera capacidades que todas las cadenas necesitan y que son más eficientes cuando se construyen una sola vez para el conjunto: estaciones meteorológicas que sirven al banano, al cacao, al café y a la ganadería simultáneamente; un centro de investigación que desarrolla soluciones de procesamiento para múltiples cadenas; una plataforma de gobernanza que institucionaliza la coordinación entre productores, gobierno provincial y gobierno central en todos los sectores.

Las cinco medidas transversales de la agenda no son complementos de menor importancia. Dos de ellas —TRANS-02 (Centro de I+D) y TRANS-04 (Gobernanza)— están entre las diez medidas con mayor puntaje integrado de toda la agenda, superando a medidas sectoriales de cadenas prioritarias. Son apuestas de alta relevancia estratégica que la agenda formula porque el análisis técnico confirmó que su ausencia limita el potencial de todo lo demás.

11.1 Perfil de las cinco medidas transversales

[Cuadro 11.1 — Medidas transversales de la Agenda Productiva de El Oro]

Código	Medida	Tipo CE	Puntaje	Cuadrante	Horizonte
TRANS-01	Monitoreo climático con red de estaciones meteorológicas	 Habilitadora	4.20	IV — Prioridad	Primera fase (0-12 m)

Código	Medida	Tipo CE	Puntaje	Cuadrante	Horizonte
TRANS-02	Centro de investigación e innovación agroindustrial multi-cadena	 Apuesta de capacidades	5.10	III — Apuesta	Segunda fase (12-24 m)
TRANS-03	Gestión energética provincial	 Habilitadora	1.84	I — Repensar	Tercera fase (>24 m)
TRANS-04	Gobernanza — institucionalización de mesas y consejos consultivos	 Habilitadora	4.87	II — Quick Win	Primera fase (0-12 m)
TRANS-05	Inteligencia comercial y articulación con mercados internacionales (ProEcuador)	 Sofisticación	4.62	III — Apuesta	Segunda fase (12-24 m)

Fuente: Agenda Productiva de El Oro — Fichas técnicas individuales (Anexo A).

El perfil del conjunto es revelador. Dos medidas corresponden a la primera fase: TRANS-01, de alta prioridad y factibilidad inmediata, y TRANS-04, un quick win de gobernanza que debe instalarse temprano porque es la plataforma desde la cual se coordinará la implementación de todo lo demás. Las tres medidas restantes pertenecen a la segunda fase: requieren más tiempo de construcción, más actores y, en algunos casos, más inversión, pero su impacto estructural justifica su posición entre las apuestas centrales de la agenda.

11.2 TRANS-01: Monitoreo climático con red de estaciones meteorológicas

La agricultura de El Oro opera con información climática fragmentada. Los productores de banano de la zona baja de El Guabo, los cacaoteros de las estribaciones de Zaruma, los ganaderos de Balsas y los caficultores de Atahualpa tienen realidades climáticas distintas y comparten el mismo problema: la información meteorológica disponible es de escala nacional o regional, demasiado gruesa para orientar decisiones a nivel de finca y de cadena. ¿Cuándo viene la lluvia? ¿Cuánto durará la sequía? ¿Qué temperatura mínima se espera en los próximos quince días? Las respuestas a esas preguntas tienen implicaciones directas sobre cuándo aplicar biocontrol, cuándo programar la cosecha, cuándo mover producto, cuándo anticipar brotes de enfermedades.

La medida TRANS-01 propone construir una red provincial de estaciones meteorológicas automáticas conectadas a una plataforma de datos accesible para los productores, los técnicos de las cadenas y el sistema de alerta temprana del GADPEO. La red no es un proyecto de meteorología académica: es infraestructura productiva. Una

estación bien ubicada en la cuenca del Jubones que registra humedad, temperatura y precipitación con frecuencia horaria permite al productor de cacao ajustar el manejo de la fermentación —que es temperatura-sensible— con una precisión que hoy no es posible. Una estación en el piedemonte costero que detecta el inicio de condiciones favorables para la sigatoka del banano permite activar el protocolo de control dos semanas antes de que el daño sea visible.

Alcance y articulación. La medida tiene cuatro componentes: instalación de la red de estaciones en puntos estratégicos por zona productiva, integración con el sistema de datos del INAMHI, desarrollo de la plataforma de consulta accesible desde dispositivos móviles, y capacitación a técnicos de los seis ejes sectoriales para interpretar la información climática en clave productiva. El INAMHI es el actor técnico central; el GADPEO, el articulador provincial; los gremios y cooperativas, los usuarios primarios que deben estar involucrados en la definición de qué información necesitan y en qué formato.

Posición en la agenda. TRANS-01 está en el Cuadrante IV de la matriz de priorización —alto atractivo, alta factibilidad— con un puntaje de 4.20, que la ubica en el puesto 15 del ranking general. Su posición en la primera fase responde a que sus condicionantes de implementación son relativamente simples —equipamiento, instalación, convenio con INAMHI— y a que su valor habilitador para las demás medidas sectoriales se activa desde el primer momento. Un sistema de monitoreo climático operativo desde el inicio de la implementación de la agenda multiplica el valor de las medidas de bioseguridad del banano (BAN-01 a BAN-06), del manejo del cacao en post-cosecha, y de la gestión del riesgo climático en turismo.

11.3 TRANS-02: Centro de investigación e innovación agroindustrial multi-cadena

La Agenda Productiva de El Oro propone, en sus ejes sectoriales, mejorar la calidad, agregar valor y acceder a mercados de mayor exigencia. Esos tres objetivos comparten un cuello de botella común: la investigación aplicada. No hay manera de mejorar la fermentación del cacao sin investigación sobre variables de proceso. No hay manera de desarrollar procesamiento de banano en chips, harina o deshidratado sin experimentación con variedades, temperaturas y procesos que estén calibrados para las condiciones locales. No hay manera de escalar el procesamiento de pesca artesanal sin resolver los problemas técnicos de la cadena de frío, el alistado y el empaque que hoy se resuelven de manera artesanal y con pérdidas significativas.

El Centro de Investigación e Innovación Agroindustrial que propone TRANS-02 no es un laboratorio universitario de uso general. Es una plataforma de I+D orientada explícitamente a los problemas de las seis cadenas productivas provinciales, con una agenda de investigación construida en coordinación con los gremios productivos y la UTMACH. Su razón de ser es cubrir el espacio entre la investigación académica básica —que la UTMACH y el INIAP ya realizan— y la adopción directa en finca, que los productores pequeños y medianos no pueden hacer solos porque no tienen capacidad técnica ni escala suficiente para experimentar.

Líneas de trabajo por cadena. El Centro organizaría su agenda de investigación alrededor de las necesidades técnicas más urgentes de cada eje: para el banano, el trabajo

sobre variedades resistentes al Foc R4T y los protocolos de aplicación de biocontrol con *Trichoderma*; para el cacao, la investigación sobre fermentación diferenciada para obtener los perfiles de sabor que distinguen al Cacao Fino de Aroma de El Oro; para el café, el mejoramiento de procesos de post-cosecha en altura y la evaluación sensorial como herramienta de certificación; para la pesca, la tecnología de procesamiento, empaque y cadena de frío adecuada para los productos artesanales de Puerto Bolívar y la costa; para la ganadería, la investigación sobre lácteos procesados y las condiciones técnicas del manejo regenerativo. El procesamiento de alimentos —la frontera eficiente identificada por el análisis de complejidad económica— es el eje articulador de toda la agenda del Centro.

Modelo de gobernanza y financiamiento. TRANS-02 es la medida de mayor complejidad de construcción del conjunto transversal. Requiere infraestructura física, personal técnico, una agenda de investigación acordada entre múltiples actores y un modelo de financiamiento sostenible. La agenda propone un modelo de alianza público-privada-academia: el GADPEO y el gobierno central como financiadores de la infraestructura base y los costos fijos, la UTMACH como socio académico y ejecutor técnico, los gremios productivos como co-definidores de la agenda de investigación, y la cooperación internacional —particularmente GIZ— como potencial fuente de financiamiento y asistencia técnica para el diseño institucional. Los instrumentos nacionales de ciencia, tecnología e innovación —incluyendo los fondos de investigación aplicada disponibles en SENESCYT— son una fuente complementaria que la agenda propone activar.

Posición en la agenda. TRANS-02 es la quinta medida con mayor puntaje de toda la agenda (5.10), por encima de medidas sectoriales de todas las cadenas. Perteneció al Cuadrante III —alto atractivo, factibilidad que requiere construir condiciones—, lo que explica su ubicación en la segunda fase. No porque sea menos importante, sino porque su implementación requiere más tiempo de diseño institucional, más coordinación y más inversión inicial. La agenda propone iniciar en la primera fase el diseño del modelo, la identificación de aliados y la gestión del financiamiento, para que en la segunda fase el Centro pueda comenzar operaciones en sus primeras líneas de trabajo.

11.4 TRANS-03: Gestión energética provincial

La energía es la restricción vinculante que aparece con mayor frecuencia en los talleres participativos y en el análisis técnico. El cacao que no se puede procesar porque no hay energía confiable para el equipo de fermentación controlada. El camarón que no se puede exportar con valor agregado porque la cadena de frío necesita electricidad estable. La planta procesadora de pesca que no puede operar en turnos nocturnos porque los cortes de luz son impredecibles. La ganadería que no puede escalar hacia lácteos procesados porque la pasteurización requiere energía que no llega con la calidad ni la continuidad necesaria.

El análisis de complejidad económica confirmó que la energía es una restricción vinculante en el sentido técnico del término: bloquea múltiples cadenas simultáneamente y su resolución liberaría capacidad productiva de manera sistémica. La Dirección de Planificación del GADPEO realizó una entrevista técnica con funcionarios de CNEL EP Unidad de Negocio El Oro en marzo de 2026, complementada con datos del Plan Maestro

de Electricidad 2023-2032. El diagnóstico resultante —presentado en detalle en el capítulo dedicado a la restricción energética— identificó los cuellos de botella estructurales del sistema eléctrico provincial: caídas de voltaje de hasta el 25% en la parte alta, pérdidas no técnicas del 11% que drenan 19 millones de dólares anuales, dependencia hidroeléctrica del 70-75% que deja al sistema expuesto al estiaje, y una distribución de última milla que obliga a los pequeños camaroneros a operar con diésel porque la red formal no llega.

Ese diagnóstico ya existe. Lo que la medida TRANS-03 propone no es repetirlo, sino actuar sobre él. La política energética es una competencia del gobierno central —la Prefectura no puede instalar plantas de generación ni modificar tarifas eléctricas—, pero CNEL tiene un plan de inversiones concreto que requiere gestión ante el gobierno central y los organismos multilaterales para materializarse. El rol del GADPEO es impulsar la ejecución de ese plan, porque cada subestación que se construye y cada línea que se tiende tiene un impacto directo sobre la capacidad productiva de las seis cadenas de la agenda.

El plan de CNEL: la infraestructura que la provincia necesita. El sistema eléctrico de El Oro tiene actualmente un portafolio de inversiones que, de ejecutarse según lo planificado, transformaría la infraestructura provincial en el horizonte de la próxima década. La subestación La Avanzada —con una inversión superior a 14 millones de dólares financiada por el BID— ya entró en operación y redujo las caídas de voltaje entre un 10 y un 12% en Portovelo y Balsas. Es el antes y después más importante del sistema provincial en las últimas décadas, y su localización garantiza el abastecimiento eléctrico del polígono industrial que el Gobierno Provincial impulsa en el mismo sector.

El proyecto más avanzado en cartera es la subestación Río Bonito, con una inversión de 18 millones de dólares financiada por la CAF y gestionada directamente por CNEL. Los estudios ambientales están en fase de culminación y se prevé la publicación del proceso de contratación en el último cuatrimestre de 2026, con entrada en operación estimada a mediados de 2028. Río Bonito mejorará el servicio en la zona norte: los cantones El Guabo, Camilo Ponce Enríquez y Balao, extendiendo el impacto más allá de los límites provinciales.

El proyecto de mayor envergadura pendiente de financiamiento es la subestación en el sector Tablón del cantón Portovelo: una subestación a nivel de voltaje de 138.000 con reducción a 69.000 voltios, que incluye 50 kilómetros de línea de transmisión y una inversión estimada de 30 millones de dólares. Su importancia estratégica es que completaría la cobertura del sistema provincial: La Avanzada cubre la parte sur y centro, Río Bonito servirá a la parte norte, y Tablón estabilizaría la parte alta. Con estos puntos de entrega, la provincia alcanzaría una configuración de distribución robusta que reduciría significativamente las caídas de voltaje en todo el territorio. Tablón no cuenta con financiamiento definido, lo que lo convierte en el candidato prioritario de gestión ante organismos multilaterales.

El Plan Maestro de Electricidad 2023-2032 contempla además la construcción de las subestaciones Pasaje, Chacras y Zarumilla, y las subestaciones menores de Piñas y Bella Rica se encuentran en proceso de construcción. Este portafolio suma más de 62 millones de dólares en inversión comprometida o planificada solo en infraestructura de distribución.

Más allá de la distribución: generación y resiliencia. El diagnóstico identificó que la distribución no es el único cuello de botella. La dependencia hidroeléctrica del país —que durante la crisis de 2024 se tradujo en cortes de hasta 18

horas diarias en El Oro— requiere diversificación de la matriz de generación. Dos proyectos son especialmente relevantes para la provincia. El primero es el proyecto hidroeléctrico La Unión, que aprovecharía la infraestructura existente de Minas San Francisco mediante un túnel de conducción de 12 kilómetros para generar 400 GWh anuales con una inversión estimada de 342 millones de dólares. La evaluación técnica indica que el proyecto es factible cuando se compara con la alternativa: durante el estiaje de 2024, Ecuador importó energía a 40 centavos por kWh frente a los 9 centavos promedio de venta al consumidor —un factor de 4,4 veces que evidencia el costo real de no contar con capacidad de generación propia suficiente.

El segundo es la reactivación plena del Campo Amistad y la Central Termogas Machala. La central, ubicada en Bajo Alto, tiene una capacidad instalada de 230 megavatios pero operó en 2024 apenas al 25% por escasez de suministro de gas. La reactivación de la extracción del Campo Amistad —gas natural, significativamente menos contaminante que el búnker o el diésel— cambiaría sustancialmente la ecuación de seguridad energética provincial. Es generación estable, próxima al centro de carga, y con infraestructura parcialmente existente.

A estos se suma la interconexión Ecuador-Perú: Transelectric ejecuta un proyecto de línea de transmisión de 500 kV con trazado por El Oro (Machala-Zorritos) que permitiría exportar excedentes en épocas de superávit hidrológico e importar energía en momentos de déficit. Actualmente existe un punto de conexión a 230 kV entre La Avanzada y Zorritos; la nueva línea representaría un salto cualitativo en seguridad energética.

Lo que la Prefectura gestiona. El rol del GADPEO no es ejecutar obras de infraestructura eléctrica —esa es competencia de CNEL, Transelectric y el Ministerio de Energía. El rol es gestionar ante el gobierno central para que el plan de CNEL se materialice, porque cada proyecto que se retrasa prolonga la restricción que frena a las seis cadenas de la agenda. La gestión tiene cinco líneas concretas: primero, impulsar el financiamiento de la subestación Tablón ante organismos multilaterales, presentando la demanda productiva provincial como justificación; segundo, gestionar ante el MERNNR la aceleración de los proyectos de subestaciones pendientes del Plan Maestro; tercero, incluir el proyecto La Unión en las reuniones ministeriales como inversión de interés provincial; cuarto, impulsar un esquema de garantía financiera —un fideicomiso o instrumento equivalente— para desbloquear la inversión privada en generación, dado que la ausencia de un mecanismo de pago garantizado es la principal barrera que los inversionistas identifican; y quinto, coordinar la planificación de los polígonos industriales del GADPEO con la infraestructura eléctrica de CNEL, de modo que la demanda proyectada de las zonas industriales informe el dimensionamiento de la red y la disponibilidad de energía condicione la localización de nuevas actividades productivas. Esta coordinación ya tiene un precedente exitoso: La Avanzada garantiza el abastecimiento del polígono industrial del mismo sector.

Posición en la agenda. TRANS-03 aparece en el Cuadrante I de la matriz de priorización con un puntaje de 1,84 —el más bajo del bloque transversal— y en la tercera fase del cronograma. Esa ubicación técnica no subestima su importancia estratégica; refleja con precisión que la competencia y la capacidad de ejecución recaen en el gobierno central —CNEL, Transelectric, MERNNR— y trascienden la autoridad provincial, lo que convierte la factibilidad directa del GADPEO en limitada. La gestión provincial, sin embargo, comienza desde la primera fase: incluir los pedidos energéticos en las reuniones ministeriales, presentar el diagnóstico ante CNEL y el MERNNR, y formalizar la

coordinación con CNEL para los polígonos industriales. En las fases siguientes, el objetivo es que los compromisos concretos —financiamiento de Tablón, aceleración de Río Bonito, avance de La Unión— se traduzcan en obras que liberen la restricción más transversal de toda la agenda. El análisis de mayor profundidad sobre la energía como restricción vinculante estructural se presenta en el capítulo dedicado al eje transversal energético de este documento.

11.5 TRANS-04: Gobernanza — institucionalización de mesas y consejos consultivos

Una agenda productiva no se implementa por decreto. Se implementa cuando hay actores coordinados, compromisos claros, mecanismos de seguimiento y una instancia que tome decisiones cuando algo se traba. La experiencia internacional revisada en el Capítulo III de este documento —los casos de Perú, Centroamérica y Colombia— lo confirma: las agendas que quedan archivadas son las que no tienen estructura de gobernanza. Las que generan resultados son las que tienen mesas que se reúnen, que reportan, que rinden cuentas y que pueden actualizar las prioridades cuando el contexto cambia.

TRANS-04 es la medida que construye esa estructura. No se trata de crear nueva burocracia: se trata de convertir los espacios de participación que ya existen —los talleres sectoriales que construyeron esta agenda— en instancias permanentes con funciones claras, composición definida, frecuencia de reunión y mecanismo de reporte. La diferencia entre un taller y una mesa permanente no es solo de regularidad: es de mandato. Un taller recoge opiniones. Una mesa toma posición, hace seguimiento, presiona cuando es necesario y reconoce cuando funciona.

El modelo de mesas permanentes. La agenda propone seis Mesas Permanentes de Productividad —una por eje sectorial— más una mesa de coordinación logística. Cada mesa tendría una composición fija: representantes del gremio principal de la cadena, un técnico del GADPEO, un representante de la UTMACH o del Centro de I+D (cuando esté operativo), y un observador de la cooperación internacional cuando corresponda. Las reuniones serían trimestrales, con una agenda estructurada: revisión del estado de las medidas del eje, identificación de obstáculos, acuerdos de gestión y reporte al Comité de Competitividad Provincial.

El Comité de Competitividad Provincial. Por encima de las mesas sectoriales, TRANS-04 propone institucionalizar el Comité de Competitividad Provincial como instancia articuladora de la agenda en su conjunto. El Comité estaría integrado por la Prefectura (coordinación), la Corporación Empresarial por la Competitividad de El Oro —CECOR— como voz del sector productivo, las cámaras de producción, la UTMACH, los presidentes de las seis mesas sectoriales y GIZ como observador. Se reuniría semestralmente para revisar el avance general de la agenda, validar las prioridades de implementación y tomar decisiones sobre reasignación de recursos o ajuste de medidas cuando el contexto lo requiera. La Dirección de Planificación del GADPEO asumiría el rol de secretaría técnica permanente.

Medidas absorbidas. TRANS-04 integra dos medidas que originalmente surgieron en los talleres sectoriales: PES-11 (Consejo Consultivo de Acuicultura) y GAN-01 (Cuerpo Consultivo de Liderazgo Ganadero). La decisión de reclasificarlas como

componentes de la medida transversal de gobernanza responde a que su contenido — espacios de articulación entre productores, gobierno y academia— es exactamente el que TRANS-04 busca institucionalizar para todos los ejes. Al integrarlas en un modelo común de gobernanza, la agenda evita la proliferación de instancias de coordinación paralelas con distintos formatos y garantiza que los consejos consultivos de acuacultura y ganadería operen bajo la misma metodología que las mesas de banano, cacao, café y turismo.

Posición en la agenda. TRANS-04 ocupa el séptimo lugar en el ranking general de priorización (puntaje 4.87) y pertenece al Cuadrante II —Quick Win: alta factibilidad, atractivo integrado sólido. Su horizonte es la primera fase porque la gobernanza no puede esperar: es la condición previa para implementar todo lo demás. Si las mesas no están funcionando en los primeros seis meses, no hay quién haga seguimiento a las demás medidas. Si el Comité de Competitividad no está instalado, no hay instancia para resolver los problemas de articulación que inevitablemente aparecerán.

11.6 TRANS-05: Inteligencia comercial y articulación con mercados internacionales (ProEcuador)

Producir bien no es suficiente. El cacao fino de aroma que merece el precio de especialidad no lo obtiene si no llega al comprador que lo valora. El café de altura que podría venderse en el mercado europeo de especialidad se pierde en el canal convencional porque el productor no sabe dónde están esos compradores ni qué certificaciones requieren. El camarón procesado que podría posicionarse en nichos de alto valor termina en el mercado de commodity porque no hay información sobre dónde están los mercados alternativos ni cómo acceder a ellos.

TRANS-05 aborda ese cuello de botella: la brecha de información y articulación entre los productores de El Oro y los mercados internacionales que están dispuestos a pagar más por lo que la provincia produce, si los productos llegan con la calidad, la trazabilidad y las certificaciones que esos mercados exigen. La medida consolida en un solo instrumento transversal lo que en los talleres apareció de manera dispersa en varias cadenas: la necesidad de articularse con ProEcuador, de acceder a ferias internacionales, de tener información sobre tendencias de demanda, de conectar con los compradores de especialidad que buscan exactamente lo que El Oro puede ofrecer.

Componentes de la medida. TRANS-05 opera en cuatro frentes complementarios. El primero es la articulación institucional con ProEcuador: establecer un acuerdo formal entre el GADPEO y la agencia de promoción de exportaciones del gobierno central para que El Oro tenga acceso sistemático a los servicios de inteligencia comercial, participación en ferias y misiones comerciales, y asesoría en certificaciones internacionales. ProEcuador tiene esos servicios disponibles pero la articulación desde el nivel provincial es débil y esporádica. La medida propone formalizarla.

El segundo frente es la investigación de mercados internacionales por cadena: ¿qué mercados están pagando premium por cacao fino de aroma? ¿qué tendencias de consumo de café de especialidad son relevantes para los perfiles de El Oro? ¿qué requisitos de certificación aplica el mercado europeo para los productos pesqueros procesados de origen artesanal? Esa información existe, pero está dispersa y no llega a los productores de manera sistemática. La medida propone construir un servicio de inteligencia comercial

provincial —apoyado en ProEcuador y en la UTMACH— que la genere y la distribuya de manera accesible.

El tercer frente es la articulación directa con compradores de especialidad: ferias internacionales de cacao (Salon du Chocolat en París, Fine Chocolate Industry Association en Estados Unidos), de café (SCAA, World of Coffee), de productos del mar (Seafood Expo), y misiones comerciales a mercados estratégicos donde los productos de El Oro tienen potencial de posicionamiento. TRANS-05 absorbe aquí la medida CAF-04 —Plataforma de articulación mercados de especialidad— que originalmente se formuló para el café, con la lógica de que si se construye una plataforma de articulación con mercados de especialidad, tiene sentido hacerlo de manera transversal para todas las cadenas exportadoras, no solo para el café.

El cuarto frente es el apoyo a certificaciones internacionales: Rainforest Alliance, Fairtrade, UTZ, certificación orgánica, y las certificaciones específicas que requiere el EUDR para el cacao y el café. Estas certificaciones son la llave de acceso a los mercados premium, pero tienen costos de tramitación y mantenimiento que los productores individuales pequeños no pueden absorber. TRANS-05 propone que el GADPEO facilite procesos de certificación colectiva —a través de las mesas sectoriales— que permitan a grupos de productores certificarse de manera conjunta, distribuyendo los costos y estandarizando los procesos de trazabilidad que la certificación requiere.

Posición en la agenda. TRANS-05 ocupa el noveno lugar en el ranking general (puntaje 4.62) y pertenece al Cuadrante III —alto atractivo, factibilidad que requiere construir condiciones previas. Su posición en la segunda fase obedece a que la articulación con ProEcuador y el acceso a mercados de especialidad son más efectivos cuando los productos ya tienen un nivel mínimo de estandarización de calidad —que las medidas sectoriales de la primera fase deben contribuir a construir. No tiene sentido llevar a los productores de cacao a una feria internacional si el cacao no tiene aún el perfil de fermentación que el mercado de especialidad exige; ese trabajo lo hacen primero CAC-02 (catadores), CAC-06 (trazabilidad EUDR) y el propio Centro de I+D (TRANS-02). Cuando esas capacidades estén en construcción, TRANS-05 puede activarse para conectar el producto con el mercado que lo valorará.

Nota estratégica: lo que las medidas transversales hacen que las medidas sectoriales no pueden

Las cinco medidas transversales tienen en común que resuelven problemas de coordinación —problemas que no existen dentro de una sola cadena sino entre todas ellas, entre el territorio y el gobierno central, entre los productores y los mercados internacionales. Esa categoría de problemas de coordinación es la que más frecuentemente deja sin implementar las agendas productivas bien diseñadas: el diagnóstico existe, las medidas están definidas, los actores son conocidos, pero nadie coordina, nadie conecta, nadie hace seguimiento.

La agenda propone resolver ese problema de coordinación antes de que bloquee la implementación. TRANS-04 —la gobernanza— está en la primera fase precisamente porque es la plataforma desde la que se coordinarán las demás medidas. TRANS-01 —el monitoreo climático— está en la primera fase porque su valor se multiplica cuanto antes

esté disponible para los demás ejes. TRANS-02, TRANS-03 y TRANS-05 están en la segunda fase porque su construcción es más compleja, pero su diseño empieza desde el primer día.

El análisis comparado de experiencias internacionales —los casos de Perú, Centroamérica y Colombia revisados en el Capítulo III— muestra que las agendas productivas que generan resultados sostenidos son las que tienen, además de medidas sectoriales, esta infraestructura compartida: información climática, capacidad de investigación aplicada, energía confiable, gobernanza institucionalizada, conexión con mercados. Esos cinco elementos no son el adorno de la agenda: son la condición de su éxito.

PARTE V

LA IMPLEMENTACIÓN: ¿CÓMO LO HACEMOS REALIDAD?



CAPÍTULO XII

La hoja de ruta: cómo se convierte la agenda en acción

Una agenda productiva que no dice cuándo, quién y en qué orden es una lista de buenas intenciones. Las 53 medidas que los capítulos anteriores describen tienen valor en la medida en que se implementan: no en cualquier secuencia, sino en la secuencia que hace que cada intervención prepare el terreno para la siguiente. Esa es la función de este capítulo: convertir el inventario de medidas en una hoja de ruta operativa, organizada en tres fases de implementación que respetan la lógica de acumulación de capacidades que atraviesa toda la Agenda.

La hoja de ruta no reemplaza a los instrumentos de gestión que vendrán después — los planes operativos anuales, los tableros de seguimiento—. Los antecede. Define el horizonte, la secuencia y los hitos. Los instrumentos operativos desagregan esa secuencia en acciones, responsables e hitos verificables para cada período de ejecución.

12.1 La lógica de las fases

El capítulo 2 introdujo la metáfora de la bola de nieve: en un sistema productivo complejo, las intervenciones no son independientes entre sí. Algunas crean las condiciones para que otras sean posibles. La gobernanza que se instala en el mes tres permite coordinar las intervenciones del mes dieciséis. La bioseguridad que se fortalece en el primer año hace viable el acceso a mercados de mayor exigencia en el tercero. El monitoreo climático que se despliega al inicio multiplica el valor de las medidas de manejo fitosanitario que siguen.

La lógica de fases es la traducción operativa de esta interdependencia. No es una división arbitraria del tiempo en tres bloques iguales: es una secuencia deliberada en la que el orden importa porque las medidas de cada fase habilitan las de la siguiente.

La primera fase —implementación inmediata, de 0 a 12 meses— concentra las medidas que tienen tres características simultáneas: son de alta prioridad estratégica, son ejecutables con la institucionalidad actual y generan resultados visibles que sostienen el compromiso político durante todo el proceso. Son el motor de arranque de la Agenda. Si la primera fase funciona, la segunda tiene el terreno preparado. Si la primera no arranca, el conjunto pierde momentum y las apuestas de mayor escala quedan sin la plataforma que necesitan.

La segunda fase —construcción de condiciones, de 12 a 24 meses— aborda las medidas que requieren un entorno institucional que la primera fase construye: gobernanza activa, capacidades técnicas instaladas, actores articulados y credibilidad suficiente para gestionar ante el gobierno central compromisos de mayor escala. Es la fase de las apuestas estratégicas: la infraestructura logística, el centro de investigación, la articulación con mercados internacionales. Sin la primera fase completada, estas medidas carecen de soporte.

La tercera fase —consolidación, más allá de los 24 meses— opera en un ecosistema productivo sustancialmente diferente al del punto de partida. Con capacidades

instaladas, con institucionalidad probada y con una brecha de competitividad reducida respecto a 2026, esta fase puede abordar las medidas de prioridad diferida y avanzar hacia la sofisticación y la diversificación que el análisis de complejidad económica identificó como el horizonte de largo plazo de El Oro. Es también el puente hacia la Estrategia Provincial de Competitividad, que toma el relevo donde la Agenda concluye su alcance operativo.

XII.11: La lógica de las fases — secuencia de habilitación



Fuente: Elaboración propia.

12.2 Fase 1 — Implementación inmediata (0–12 meses)

La primera fase reúne dieciséis medidas: las ocho de la frontera eficiente — Cuadrante IV de la matriz de priorización— y ocho *quick wins* del Cuadrante II seleccionados por su puntaje integrado más alto. Juntas, estas dieciséis medidas cubren los seis ejes sectoriales y los dos bloques transversales de la Agenda. No hay ningún eje sin presencia en la primera fase, lo que asegura que el compromiso de todos los actores se activa desde el inicio.

[Cuadro 12.1 — Medidas de la Fase 1: implementación inmediata (0–12 meses)]

Código	Medida	Eje	Tipo	Puntaje	Subgrupo
PES-01	Valor agregado a pescado, concha y cangrejo	Pesca	Sofisticación	6,75	Frontera eficiente
CAC-02	Formación de catadores de Cacao Fino de Aroma	Cacao	Apuesta de capacidades	6,41	Frontera eficiente

Código	Medida	Eje	Tipo	Puntaje	Subgrupo
BAN-01	Articulación bioseguridad y variedades resistentes Foc R4T	Banano	Habilitadora	5,27	Frontera eficiente
CAC-06	Capacitación y apoyo en trazabilidad EUDR	Cacao	Habilitadora	4,90	Frontera eficiente
BAN-03	Biocontrol y red de laboratorios comunitarios de Trichodermas	Banano	Apuesta de capacidades	4,84	Frontera eficiente
TUR-01	Consolidación Ruta Turística Parte Alta	Turismo	Sofisticación	4,50	Frontera eficiente
CAF-02	Escuela de campo y certificación cafeteras	Café	Apuesta de capacidades	4,20	Frontera eficiente
TRANS-01	Monitoreo climático con estaciones meteorológicas	Transversal	Habilitadora	4,20	Frontera eficiente
PES-05	Centro de Acopio pesca artesanal Puerto Bolívar	Pesca	Habilitadora	5,18	Quick win seleccionado
TRANS-04	Gobernanza — institucionaliza ción mesas y consejos consultivos	Transversal	Habilitadora	4,87	Quick win seleccionado
TUR-07	Geovisor Turístico Provincial	Turismo	Apuesta de capacidades	4,39	Quick win seleccionado
GAN-04	Transición ganadería sostenible/rege nerativa	Ganadería	Fruta madura	4,16	Quick win seleccionado
TUR-03	Marca "El Oro compra El Oro"	Turismo	Habilitadora	4,16	Quick win seleccionado

Código	Medida	Eje	Tipo	Puntaje	Subgrupo
BAN-05	Caja de Herramientas de bioseguridad	Banano	Habilitadora	4,00	Quick win seleccionado
TUR-05	Capacitación y certificación guías locales	Turismo	Apuesta de capacidades	3,84	Quick win seleccionado
BAN-06	Red de comunicación integrada bioseguridad	Banano	Habilitadora	3,76	Quick win seleccionado

Fuente: Matriz de Priorización — Agenda Productiva de El Oro. Criterio de inclusión en Fase 1: las ocho medidas del Cuadrante IV (frontera eficiente) y las ocho quick wins del Cuadrante II con puntaje integrado más alto.

Lo que la Fase 1 construye

La primera fase tiene tres objetivos simultáneos que no son intercambiables: resolver cuellos de botella urgentes, mostrar resultados visibles y construir la plataforma institucional sobre la cual descansa todo lo que viene después.

La bioseguridad del banano (BAN-01, BAN-03, BAN-05 y BAN-06) protege la cadena que sostiene la economía agrícola provincial. Sin una articulación efectiva entre INIAP, UTMACH y GADPEO que blinde a El Oro frente al Foc R4T, sin la red de laboratorios comunitarios de *Trichoderma* que produce el biocontrol del hongo, sin la caja de herramientas que estandariza los protocolos al nivel del predio, y sin la red de comunicación integrada que los hace circular en el territorio, el riesgo sobre la base productiva de la provincia se mantiene abierto. Estas cuatro medidas no esperan: son el piso mínimo de protección que la Agenda debe garantizar desde el primer año.

La pesca como motor de diversificación (PES-01 y PES-05) activa la cadena que el análisis técnico identificó como la de mayor potencial para acumular capacidades transferibles. El valor agregado a pescado, concha y cangrejo en unidades de procesamiento artesanal habilitadas por ARCSA y el Centro de Acopio con cadena de frío en Puerto Bolívar son las dos piezas que convierten una pesca artesanal de subsistencia en una cadena exportadora con identidad propia. El primero sin el segundo no cierra: el valor agregado requiere la infraestructura de frío que el Centro provee.

El cacao diferenciado (CAC-02 y CAC-06) posiciona al cacao de El Oro en los mercados de mayor valor antes de que el Reglamento Europeo de Deforestación (EUDR) cierre el acceso a los productores que no puedan trazar el origen de su grano. La formación de catadores construye la competencia que distingue al Cacao Fino de Aroma de cualquier cacao genérico. El programa de capacitación y apoyo en trazabilidad EUDR hace que esa distinción sea rastreable y verificable para el comprador europeo. El tiempo importa: las empresas que no resuelvan la trazabilidad antes de que el reglamento entre en vigor pleno perderán acceso a los mercados donde el cacao fino vale tres veces más.

La gobernanza (TRANS-04) es la medida más transversal de toda la primera fase. Las Mesas Permanentes de Productividad no son un espacio de diálogo adicional: son la

plataforma desde la cual se coordinará la implementación de todo lo demás. Sin esa plataforma activa y operativa desde los primeros meses, las decisiones de la segunda fase se tomarán sin un mecanismo de articulación entre actores, y el riesgo de dispersión institucional —el cuello de botella que el diagnóstico identificó como crónico en la provincia— se reproduce en la ejecución misma de la Agenda.

El monitoreo climático (TRANS-01) es infraestructura invisible pero indispensable. Una red de estaciones meteorológicas operativa desde el primer año multiplica el valor de las medidas de bioseguridad del banano, el manejo de la fermentación del cacao y la gestión del riesgo climático en la caficultura de altura y en el turismo de naturaleza. Es el tipo de inversión que no genera titulares pero que hace que todas las demás inversiones rindan más.

El turismo estructurado (TUR-01, TUR-03, TUR-05, TUR-07) completa la primera fase con una apuesta que combina infraestructura turística (la consolidación de la Ruta Turística de la Parte Alta), identidad comunicacional (la marca "El Oro compra El Oro"), capital humano (la certificación de guías locales) y plataforma digital (el Geovisor Turístico Provincial). Estas cuatro intervenciones construyen, en conjunto, el producto turístico organizado que la provincia necesita para convertir sus recursos ambientales y culturales en una oferta visible y comercializable.

El café de especialidad (CAF-02) y la **ganadería sostenible** (GAN-04) cierran la primera fase con dos intervenciones de capacitación y transferencia tecnológica de alcance sectorial focalizado. La escuela de campo cafetera construye la competencia técnica que el sector de especialidad requiere en fermentación, beneficio húmedo y prácticas agrícolas diferenciadas. La transición a ganadería sostenible/regenerativa instala, en un conjunto seleccionado de fincas piloto, un modelo productivo que demuestra con datos medibles que la reconversión ganadera es económicamente viable en las condiciones edafoclimáticas de El Oro.

12.3 Fase 2 — Construcción de condiciones (12–24 meses)

La segunda fase aborda las apuestas estratégicas de la Agenda: las ocho medidas del Cuadrante III —alto atractivo, factibilidad que requiere condiciones previas— y los dieciséis *quick wins* restantes del Cuadrante II cuyo puntaje integrado no alcanzó el umbral de selección de la primera fase. En total, esta fase comprende veinticuatro medidas, con una concentración notable en los ejes logístico y transversal. Es la fase de mayor envergadura y de mayor dependencia de la articulación con el gobierno central.

[Cuadro 12.2 — Medidas de la Fase 2: construcción de condiciones (12–24 meses)]

Código	Medida	Eje	Tipo	Puntaje	Subgrupo
TRANS-02	Centro de investigación e innovación agroindustrial multi-cadena (I+D)	Transversal	Apuesta de capacidades	5,10	Apuesta estratégica
TRANS-05	Inteligencia comercial y articulación mercados internacionales (ProEcuador)	Transversal	Sofisticación	4,62	Apuesta estratégica
LOG-01	Corredor Cuenca–Puerto Bolívar (3 fases)	Logística	Habilitadora	4,55	Apuesta estratégica
CAC-03	Centro de investigación e innovación cacaotera	Cacao	Apuesta de capacidades	4,53	Apuesta estratégica
LOG-02	Hub logístico Puerto Bolívar: cadena de frío, consolidación de carga, inspección sanitaria	Logística	Habilitadora	3,60	Apuesta estratégica
LOG-04	Articulación con operadores logísticos para servicios de valor agregado	Logística	Sofisticación	3,60	Apuesta estratégica
PES-08	Sistema piloto de depuración de moluscos	Pesca	Apuesta de capacidades	3,04	Apuesta estratégica
PES-03	Repoblación de moluscos con semilla de laboratorio	Pesca	Apuesta de capacidades	2,90	Apuesta estratégica

Código	Medida	Eje	Tipo	Puntaje	Subgrupo
TUR-02	Comercialización turismo en tres esferas (local, nacional, internacional)	Turismo	Sofisticación	3,67	Quick win residual
GAN-08	Detección y control de patógenos críticos	Ganadería	Habilitadora	3,60	Quick win residual
PES-09	Asistencia técnica acuícola a pequeños productores de camarón	Pesca	Fruta madura	3,44	Quick win residual
GAN-05	Mejoramiento genético y trazabilidad digital	Ganadería	Apuesta de capacidades	3,36	Quick win residual
TUR-08	Mapeo y puesta en valor de atractivos turísticos	Turismo	Habilitadora	3,26	Quick win residual
GAN-03	Formación y certificación de técnicos en inseminación artificial	Ganadería	Apuesta de capacidades	3,26	Quick win residual
BAN-07	Formación de certificadoras de calidad (mujeres)	Banano	Apuesta de capacidades	3,26	Quick win residual
BAN-04	Propagación masiva de microorganismos benéficos	Banano	Apuesta de capacidades	3,20	Quick win residual
PES-10	Adopción de tecnología bioamigable en camarón	Pesca	Apuesta de capacidades	3,20	Quick win residual
PES-02	Programa de repoblación de Concha Prieta	Pesca	Fruta madura	3,04	Quick win residual

Código	Medida	Eje	Tipo	Puntaje	Subgrupo
CAF-05	Apoyo a campañas de titulación de tierras rurales	Café	Habilitadora	2,80	Quick win residual
GAN-07	Bancos forrajeros y extensión	Ganadería	Fruta madura	2,55	Quick win residual
GAN-02	Intercambio de liderazgo y modelos asociativos	Ganadería	Apuesta de capacidades	2,50	Quick win residual
TUR-09	Establecimiento de cultura turística y hospitalidad	Turismo	Fruta madura	2,40	Quick win residual
TUR-06	Campaña de promoción de guías certificados	Turismo	Fruta madura	2,15	Quick win residual
TUR-04	Turismo de aventura comunitario Galayacu	Turismo	Fruta madura	2,00	Quick win residual

Fuente: Matriz de Priorización — Agenda Productiva de El Oro. La selección de medidas en Fase 2 responde a la pertenencia al Cuadrante III (apuestas estratégicas) y al Cuadrante II con puntaje integrado que no alcanzó el umbral de selección de la Fase 1.

Lo que la Fase 2 construye

El eje logístico domina la segunda fase no por capricho de la priorización, sino por necesidad técnica: las tres medidas centrales de la logística —el corredor Cuenca–Puerto Bolívar, el hub logístico y la articulación con operadores logísticos para servicios de valor agregado— requieren gestión con el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, coordinación con operadores privados y marcos de inversión que la primera fase debe haber activado. LOG-01, en particular, es la medida de mayor impacto sistémico de toda la Agenda: el corredor Cuenca–Puerto Bolívar no resuelve solo el problema logístico de El Oro, sino el de toda la sierra sur y el oriente que necesita una salida al Pacífico más corta y más barata que las actuales. Pero precisamente por eso, su implementación trasciende la capacidad de actuación provincial y requiere que el GADPEO haya construido suficiente credibilidad institucional y articulación con el gobierno central —tarea que la primera fase inicia y la segunda consolida.

TRANS-02, el Centro de Investigación e Innovación Agroindustrial multi-cadena, entra en la segunda fase porque su operación requiere que las cadenas sectoriales hayan avanzado lo suficiente como para demandar y aprovechar investigación aplicada. Un centro de I+D sin demanda técnica de las cadenas productivas es un laboratorio vacío. La primera fase construye esa demanda: los productores que han

mejorado su bioseguridad, sus estándares de calidad y su gestión poscosecha están listos para plantear preguntas técnicas de segunda generación que el Centro puede responder. CAC-03 —el centro de investigación e innovación cacaotera que articula INIAP, UTMACH y GADPEO— opera en el mismo horizonte y se articula con TRANS-02 para capturar economías de escala.

TRANS-05, la inteligencia comercial y la articulación con ProEcuador, completa la cadena que conecta al productor con el mercado internacional. La Agenda propone medidas de calidad, certificación y valor agregado en cada eje sectorial. Esas medidas son inversiones sin retorno si no hay un mecanismo que conecte la producción mejorada con compradores que la valoren. ProEcuador es ese mecanismo a escala nacional; la segunda fase activa la articulación formal con su red de oficinas comerciales en los mercados de interés para las cadenas exportadoras de El Oro.

Las medidas pesqueras de mediano plazo (PES-02, PES-03, PES-08, PES-09, PES-10) construyen las capacidades técnicas y ambientales que la segunda fase requiere para profundizar la transformación de la cadena: repoblación de concha prieta y de moluscos con semilla de laboratorio, sistema piloto de depuración de moluscos, asistencia técnica a pequeños productores de camarón y adopción de tecnología bioamigable. Son intervenciones que asumen que la infraestructura básica de PES-01 y PES-05 ya está instalada y operando desde la primera fase.

Los *quick wins* residuales del Cuadrante II que completan la fase —comercialización turística de tres esferas, detección de patógenos ganaderos, mejoramiento genético y trazabilidad digital, mapeo de atractivos turísticos, formación de certificadoras de calidad en banano, propagación masiva de microorganismos benéficos, intercambio de modelos asociativos en ganadería, titulación de tierras cafeteras, bancos forrajeros, cultura turística, promoción de guías certificados y turismo comunitario Galayacu— son intervenciones de mediana complejidad cuya implementación en la segunda fase es posible porque la primera fase habrá instalado la gobernanza, la confianza y la articulación interinstitucional que estas medidas requieren como condición mínima.

12.4 Fase 3 — Consolidación y sofisticación (más allá de 24 meses)

La tercera fase opera en un ecosistema productivo sustancialmente diferente al de 2026. Con capacidades instaladas en bioseguridad, calidad, gobernanza, infraestructura y articulación comercial, con actores articulados y con el eje logístico en construcción avanzada, las trece medidas del Cuadrante I y las que hayan quedado incompletas de fases anteriores tienen el terreno que necesitan para prosperar.

[Cuadro 12.3 — Medidas de la Fase 3: consolidación y sofisticación (más allá de 24 meses)]

Código	Medida	Eje	Tipo	Puntaje
BAN-02	Fincas modelos producción sostenible	Banano	Fruta madura	3,12

Código	Medida	Eje	Tipo	Puntaje
LOG-03	Conexión E25–La Iberia–Yilport (acceso norte a Puerto Bolívar)	Logística	Habilitadora	2,88
CAC-01	Mejora de calidad del producto y conocimiento del agricultor cacaotero	Cacao	Fruta madura	2,87
CAC-05	Estrategia de promoción y Comercio Justo	Cacao	Sofisticación	2,80
CAC-07	Sistemas agroforestales piloto	Cacao	Fruta madura	2,54
CAF-01	Fomento de asociatividad cafetera (liderazgo privado)	Café	Habilitadora	2,33
PES-07	Monitoreo de material biológico y salud de especies	Pesca	Apuesta de capacidades	2,32
CAF-03	Programa de estándares de calidad y crédito cafetero	Café	Sofisticación	2,24
CAC-04	Ruta de formación dual y emprendimiento	Cacao	Fruta madura	1,96
PES-04	Control y cogestión de especies protegidas	Pesca	Habilitadora	1,94
TRANS-03	Gestión energética provincial	Transversal	Habilitadora	1,84
GAN-06	Transparencia comercial y pesaje justo móvil (competencia cantonal)	Ganadería	Habilitadora	1,45
PES-06	Control fronterizo de cruce de especies	Pesca	Habilitadora	1,15

Fuente: Matriz de Priorización — Agenda Productiva de El Oro. Las trece medidas de esta fase corresponden al Cuadrante I (factibilidad y atractivo moderados o bajos). Incluye medidas cuya implementación depende de actores externos (GAN-06 y CAF-05 son competencia cantonal; TRANS-03 depende del MERNNR), y medidas de consolidación que requieren capacidades habilitadoras construidas en fases previas.

Lo que la Fase 3 construye

La tercera fase no es una fase de acciones nuevas de gran escala, sino una fase de consolidación: cierra los cabos que las dos primeras dejaron abiertos, institucionaliza los aprendizajes del proceso y prepara el terreno para que la Estrategia Provincial de Competitividad tome el relevo con sus Componentes 2, 3 y 4.

Tres líneas definen la lógica de esta fase. La primera es **la consolidación de la calidad y el conocimiento** en las cadenas que la primera fase protegió y la segunda profundizó: fincas modelo de producción sostenible en banano (BAN-02), mejora de calidad del producto y conocimiento del agricultor cacaotero (CAC-01), sistemas agroforestales piloto en cacao (CAC-07), ruta de formación dual y emprendimiento en cacao (CAC-04), y estándares de calidad y crédito cafetero (CAF-03). Son medidas que cierran el ciclo de formación técnica sobre bases productivas ya estabilizadas.

La segunda es **la proyección hacia mercados y segmentos diferenciados**: estrategia de promoción y Comercio Justo para el cacao (CAC-05), fomento de la asociatividad cafetera con liderazgo privado (CAF-01). Estas intervenciones operan en el espacio donde la Agenda se articula con los Componentes 2 y 3 de la Estrategia: no son apuestas de expansión masiva, sino de posicionamiento en nichos donde el trabajo de las fases previas construyó la legitimidad necesaria.

La tercera es **el cierre regulatorio y de gestión externa**: gestión energética provincial (TRANS-03), monitoreo de material biológico y salud de especies (PES-07), control y cogestión de especies protegidas (PES-04), control fronterizo de cruce de especies (PES-06), transparencia comercial y pesaje justo móvil en ganadería (GAN-06), y la conexión E25–La Iberia–Yilport como acceso norte a Puerto Bolívar (LOG-03). Son medidas cuya implementación depende mayoritariamente de decisiones externas al GADPEO —el MERNNR para la gestión energética, los GADs cantonales para el pesaje justo, el Viceministerio de Acuicultura y Pesca para el control de especies, el Ministerio de Transporte para el acceso vial—, pero que la Prefectura puede y debe gestionar desde la plataforma institucional consolidada en las fases previas.

Esta fase excede el horizonte operativo inmediato de la Agenda y constituye el puente hacia la Estrategia Provincial de Competitividad. Los Componentes 2, 3 y 4 de esa Estrategia —restricciones vinculantes estructurales, fronteras de diversificación y acumulación de capacidades— toman el relevo donde la Agenda concluye. La distinción no es de importancia sino de horizonte temporal: la Agenda es el instrumento de los dos primeros años; la Estrategia, el del período posterior.

La condición de éxito

Dieciséis medidas en doce meses es un ritmo de implementación exigente para una institución de gobierno subnacional con las restricciones operativas que tiene la Prefectura de El Oro. La condición de éxito no es ejecutar las dieciséis medidas en paralelo —lo que

sería imposible— sino secuenciar correctamente los dos o tres frentes simultáneos que la capacidad institucional puede sostener en cada trimestre, eligiendo siempre los que habilitan a los demás.

TRANS-04, las Mesas Permanentes de Productividad, es la prioridad cero de la primera fase precisamente porque es la condición habilitadora de todo lo que sigue: sin gobernanza articulada, la Agenda se convierte en dieciséis proyectos paralelos sin coordinación. La Dirección de Planificación del GADPEO es la secretaría técnica natural de ese proceso de gobernanza. Ese rol —de articuladora, facilitadora y memoria técnica del proceso— es la inversión institucional más importante que la Prefectura puede hacer en el primer año de implementación de la Agenda.

Los capítulos 13 y 14 desarrollan, respectivamente, la arquitectura institucional que sostiene esa coordinación y el sistema de monitoreo que permite verificar el avance y corregir el rumbo cuando sea necesario.

CAPÍTULO XIII

Arquitectura institucional — Quién gobierna la agenda y cómo

Una agenda productiva con 53 medidas, seis ejes sectoriales, un eje logístico, cinco medidas transversales y tres fases de implementación no se ejecuta sola. Se ejecuta cuando hay una estructura institucional clara que define quién lidera, quién participa, quién decide cuando algo se traba y quién rinde cuentas cuando algo no avanza. Este capítulo presenta esa estructura.

La arquitectura de gobernanza que se propone no es un diseño abstracto: es la traducción institucional de la medida TRANS-04 —descrita en el capítulo anterior— en un modelo operativo completo. No se trata de crear nuevas instituciones. Se trata de formalizar los espacios de coordinación que el propio proceso participativo generó, darles mandato, composición y frecuencia, y conectarlos con los mecanismos de planificación y presupuesto que el Gobierno Provincial ya tiene.

13.1 La Prefectura como articulador — no como ejecutor único

El liderazgo de la Agenda Productiva corresponde al Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro. No porque la Prefectura sea la única institución relevante —la agenda involucra al gobierno central, a la cooperación internacional, a los gremios productivos y a la academia—, sino porque es la institución con la competencia constitucional y la legitimidad territorial para articular a todos esos actores en torno a un objetivo común. El artículo 263 de la Constitución y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) asignan al nivel provincial la competencia de fomento productivo. La Prefectura no delega esa competencia: la ejerce articulando.

La diferencia entre articular y ejecutar es sustantiva. Articular significa convocar, coordinar, facilitar y hacer seguimiento. Ejecutar significa asumir la responsabilidad operativa de cada medida. Muchas de las 53 medidas de la agenda requieren actores que la Prefectura no controla: el Ministerio de Transporte e Infraestructura para el corredor Cuenca–Puerto Bolívar, Agrocalidad para las certificaciones sanitarias, ProEcuador para la inteligencia comercial, Yilport para la infraestructura portuaria. El rol de la Prefectura es asegurar que esos actores se sienten a la mesa, que los compromisos se formalicen y que el seguimiento se haga. Ese rol requiere una secretaría técnica con capacidad de gestión continua.

La Dirección de Planificación del GADPEO asume el rol de secretaría técnica permanente de la agenda. La elección no es casual: la Dirección de Planificación ya gestiona el ciclo de planificación provincial —plan de desarrollo, planes operativos anuales, seguimiento de indicadores—, lo que le da las herramientas institucionales y la continuidad administrativa que una secretaría técnica necesita. Su función específica en el marco de la agenda incluye: preparar las sesiones de las mesas sectoriales, consolidar los reportes de avance, gestionar la agenda de articulación con el gobierno central (capítulo

siguiente), mantener actualizado el tablero de seguimiento de las 53 medidas y alertar al Comité de Competitividad cuando alguna medida se desvíe de su hoja de ruta.

13.2 Las Mesas Permanentes de Productividad — de talleres a instituciones

El proceso participativo que construyó esta agenda convocó a los actores de cada cadena productiva en talleres sectoriales facilitados por la GIZ. Esos talleres fueron el punto de partida: permitieron identificar problemas, proponer soluciones y construir las 53 medidas que la agenda prioriza. Pero un taller es un evento puntual. Lo que la agenda necesita para implementarse es un espacio permanente de coordinación en cada cadena, con mandato claro, composición definida y frecuencia regular.

La agenda propone **seis Mesas Permanentes de Productividad** —una por eje sectorial: banano, cacao, café, pesca y acuacultura, ganadería, turismo— más una **mesa de coordinación logística** para las medidas del eje transversal estratégico. Cada mesa es la heredera directa del taller que la originó, pero con una diferencia fundamental: el taller recogió opiniones; la mesa toma posición, hace seguimiento, identifica obstáculos y reporta.

Composición. Cada mesa tiene una composición fija que garantiza la representación de los tres vértices del triángulo institucional que construyó la agenda:

- **Sector productivo:** representantes del gremio o asociación principal de la cadena (la ASOBAN para banano, la UNOCACE o la Asociación de Cacaoteros para cacao, la UOPPAO para pesca, las asociaciones cafetaleras de la parte alta, las asociaciones ganaderas, los operadores turísticos organizados). Cada mesa incluye al menos dos representantes del sector para garantizar diversidad de perspectivas dentro de la cadena.
- **Sector público:** un técnico de la dirección correspondiente del GADPEO (Dirección de Fomento Productivo para las cadenas agropecuarias, Dirección de Turismo para la mesa de turismo) más un técnico de la Dirección de Planificación como enlace con la secretaría técnica.
- **Academia y cooperación:** un representante de la Universidad Técnica de Machala (UTMACH) o del Centro de Investigación e Innovación Agroindustrial (TRANS-02) cuando esté operativo, y un observador de la cooperación internacional (GIZ) cuando corresponda.

Funciones y frecuencia. Las mesas se reúnen trimestralmente con una agenda estructurada en cuatro bloques: (1) revisión del estado de las medidas del eje —cuáles avanzan, cuáles están rezagadas, cuáles enfrentan obstáculos—; (2) identificación de cuellos de botella y propuestas de acción para desbloquearlos; (3) acuerdos de gestión con responsables y plazos; y (4) preparación del reporte trimestral que se eleva al Comité de Competitividad Provincial. Las mesas no tienen autoridad presupuestaria —no asignan recursos—, pero sí tienen autoridad técnica: sus recomendaciones son el insumo principal para las decisiones del Comité.

Medidas absorbidas. Las mesas de pesca y ganadería integran, respectivamente, el Consejo Consultivo de Acuacultura (originalmente PES-11) y el Cuerpo Consultivo de Liderazgo Ganadero (originalmente GAN-01). La decisión de reclasificar esas medidas

como componentes de TRANS-04, explicada en el Capítulo 11, responde a la lógica de evitar instancias de coordinación paralelas con formatos distintos. Un solo modelo de gobernanza para las seis cadenas asegura coherencia, comparabilidad y eficiencia.

13.3 El Comité de Competitividad Provincial — la instancia de decisión estratégica

Por encima de las mesas sectoriales, la agenda propone institucionalizar el **Comité de Competitividad Provincial** como la instancia que articula la implementación en su conjunto. Si las mesas son los ojos y las manos de la agenda en cada cadena, el Comité es el espacio donde las piezas se ensamblan, las prioridades se revisan y las decisiones estratégicas se toman.

Composición. El Comité refleja el ecosistema institucional completo de la agenda:

Actor	Rol en el Comité
Prefectura de El Oro (Prefecto o delegado)	Coordinación general
Dirección de Planificación del GADPEO	Secretaría técnica permanente
Corporación Empresarial por la Competitividad de El Oro (CECOR)	Voz organizada del sector productivo
Cámaras de producción (Comercio, Agricultura, Industrias)	Representación sectorial empresarial
Universidad Técnica de Machala (UTMACH)	Perspectiva académica y de investigación
Presidentes de las seis mesas sectoriales	Enlace con la implementación por cadena
GIZ (Programa SI-FRONTERA)	Observador — cooperación internacional

La composición no es casual. Reproduce el triángulo institucional que construyó la agenda —sector público, sector productivo, academia— y lo complementa con los actores que tienen mandato operativo en cada cadena (los presidentes de mesa) y con la cooperación internacional que acompañó el proceso desde su origen. La Corporación Empresarial por la Competitividad de El Oro —CECOR— participa como la voz organizada del sector productivo, canalizando las demandas y la visión del empresariado oreense. La Dirección de Planificación, como secretaria técnica, asegura la continuidad administrativa entre sesiones: prepara la documentación, consolida los reportes de las mesas, actualiza el tablero de seguimiento y gestiona la logística de las reuniones.

Frecuencia y funciones. El Comité se reúne semestralmente en sesión ordinaria —dos veces al año— con una agenda que cubre: (1) revisión del avance general de la agenda por fase; (2) análisis de los reportes trimestrales de las seis mesas sectoriales y la mesa logística; (3) decisiones sobre reasignación de recursos o ajuste de medidas cuando el contexto lo requiera; (4) revisión de la articulación con el gobierno central; y (5) validación de las prioridades de implementación para el semestre siguiente.

El Comité puede convocarse en sesión extraordinaria cuando una circunstancia lo justifique: un cambio regulatorio que afecte a múltiples cadenas, una crisis sectorial que requiera respuesta coordinada, o una oportunidad de financiamiento que exija decisión

rápida. La convocatoria extraordinaria corresponde a la Prefectura o a solicitud de al menos tres mesas sectoriales.

Lo que el Comité decide y lo que no. El Comité tiene mandato para: ajustar la secuencia de implementación de las fases si las condiciones cambian; reasignar esfuerzos entre medidas cuando alguna se demuestre inviable o cuando aparezcan oportunidades no previstas; definir la posición institucional de la provincia ante el gobierno central en las reuniones ministeriales; y aprobar los reportes de avance que se comunican públicamente. El Comité no tiene mandato para: modificar las medidas que los productores propusieron en los talleres sin consultar a las mesas correspondientes; comprometer recursos presupuestarios del GADPEO sin el aval de la instancia administrativa competente; ni tomar decisiones que excedan las competencias provinciales definidas en el COOTAD.

13.4 La agenda dentro de la Estrategia Provincial de Competitividad

La Agenda Productiva no es un documento aislado. Es el **Componente 1** de la Estrategia Provincial de Competitividad de El Oro, un marco más amplio que organiza la política de desarrollo productivo de la provincia en cuatro componentes articulados:

Componente	Contenido	Horizonte
1. Agenda Productiva	Las 53 medidas priorizadas que este documento presenta — la voz de los productores traducida en acciones concretas	Corto-mediano plazo (3 años)
2. Restricciones Vinculantes	Las barreras estructurales que frenan a todos los sectores — energía, conectividad, trámites, acceso a crédito	Mediano plazo
3. Fronteras de Diversificación	Los productos y sectores que El Oro podría alcanzar según el análisis de complejidad económica — las "palabras nuevas" del vocabulario productivo	Mediano-largo plazo
4. Acumulación de Capacidades	Las capacidades institucionales, humanas y tecnológicas que la provincia necesita construir para sostener la transformación productiva	Largo plazo

La relación entre la agenda y la estrategia es de ida y vuelta. La agenda genera los aprendizajes, las redes de colaboración y las capacidades institucionales que los otros tres componentes necesitan para operar. Las restricciones vinculantes, a su vez, condicionan la velocidad de implementación de las medidas de la agenda. Las fronteras de diversificación orientan hacia dónde deben apuntar las medidas de sofisticación cuando las cadenas actuales hayan acumulado suficientes capacidades. Y la acumulación de capacidades es el resultado acumulado de todo lo anterior.

Para la gobernanza, esta arquitectura implica que el **Comité de Competitividad Provincial no se limita a la agenda**. A medida que los otros componentes de la estrategia se desarrollen —en un documento complementario que la Prefectura elaborará—, el Comité se convertirá en la instancia de coordinación de la estrategia en su conjunto. Las mesas sectoriales seguirán siendo el espacio de trabajo por cadena; el Comité, el espacio de integración estratégica. Esta continuidad institucional es deliberada: evita crear una estructura de gobernanza para cada documento o cada componente, y garantiza que la agenda y la estrategia se gestionen como lo que son —partes de un mismo esfuerzo.

13.5 Diagrama de la arquitectura de gobernanza

XIII.12: Organigrama de gobernanza de la Agenda Productiva



Fuente: Elaboración propia con base en el Capítulo 13 — Gobernanza de la Agenda Productiva.

Fuente: Elaboración propia.

13.6 Condiciones de arranque — los primeros 100 días

La hoja de ruta del capítulo anterior sitúa la gobernanza en la primera fase, y con razón: si las mesas y el Comité no están funcionando en los primeros meses, no hay estructura para implementar nada más. La agenda propone que los primeros 100 días se concentren en tres acciones de gobernanza que son condición previa para todo lo demás:

1. **Constitución formal del Comité de Competitividad Provincial.** Acto institucional convocado por el Prefecto, con la participación de todos los actores listados en la tabla anterior. Aprobación del reglamento de funcionamiento, definición del calendario semestral, y designación de la Dirección de Planificación como secretaría técnica.

2. **Instalación de las seis mesas sectoriales y la mesa logística.** Convocatoria a los actores de cada cadena —comenzando por los que participaron en los talleres originales—, definición de la composición fija, aprobación de la metodología de trabajo trimestral, y primera sesión de cada mesa con revisión del estado de las medidas del eje.
3. **Activación de la articulación con el gobierno central.** Preparación y gestión de reuniones ministeriales ejecutivas agrupadas por afinidad temática — sector agropecuario y pesquero, turismo y comercialización, infraestructura y energía — con la agenda productiva como carpeta de presentación y las fichas técnicas de las medidas como insumo. Esas reuniones formalizan los pedidos concretos que la agenda hace al nivel central y establecen los mecanismos de seguimiento.

Estas tres acciones no requieren presupuesto significativo —son actos de gestión institucional—, pero sí requieren voluntad política y dedicación de tiempo del equipo directivo de la Prefectura. La experiencia del proceso participativo que construyó la agenda demuestra que la voluntad existe: el Prefecto, la Dirección de Planificación y los actores productivos ya han trabajado juntos durante todo el proceso. Lo que esta fase de arranque hace es convertir esa experiencia puntual en una estructura permanente.

CAPÍTULO XIV

Monitoreo, evaluación y rendición de cuentas — cómo sabemos si funciona

Una agenda productiva que no se monitorea es una agenda que se archiva. Los capítulos anteriores definieron qué medidas se implementan, en qué orden, quién las gobierna y qué se le pide al gobierno central. Este capítulo cierra el ciclo de gestión respondiendo a la pregunta que todo actor del proceso se hará a los seis meses, al año, a los tres años: ¿está funcionando?

Responder esa pregunta requiere tres cosas: un sistema de monitoreo que registre el avance de manera continua, una evaluación de medio término que analice si la dirección es correcta, y un mecanismo de rendición de cuentas que devuelva los resultados a quienes construyeron la agenda — los productores.

14.1 El sistema de monitoreo — tres niveles de seguimiento

El monitoreo de la agenda opera en tres niveles, cada uno con una frecuencia, un responsable y un propósito distinto. Los tres niveles se alimentan mutuamente: el seguimiento por medida genera los datos que el seguimiento por eje consolida, y el seguimiento agregado produce la fotografía de conjunto que el Comité de Competitividad necesita para tomar decisiones.

Nivel 1 — Seguimiento por medida (trimestral)

Cada una de las 53 medidas tiene un estado operativo que se actualiza trimestralmente. El estado se registra con un sistema de semáforos que permite identificar rápidamente dónde la implementación avanza y dónde se traba:

Semáforo	Significado	Criterio
 Verde	En plazo	La medida avanza según lo previsto en la hoja de ruta; los hitos intermedios se cumplen
 Amarillo	Con retraso gestionable	La medida tiene un rezago de hasta 3 meses pero existe un plan de recuperación identificado
 Rojo	En riesgo	La medida tiene un rezago mayor a 3 meses, enfrenta un obstáculo estructural, o ha perdido su condición habilitadora
 Blanco	No iniciada	La medida no está programada para esta fase o su inicio depende de una condición previa que aún no se cumple

La información de cada medida se registra en una ficha de seguimiento con cuatro campos: (1) estado operativo (semáforo); (2) avance respecto al hito más próximo; (3)

obstáculos identificados y acción propuesta; y (4) actor responsable del próximo paso. La Dirección de Planificación, como secretaría técnica, consolida las fichas trimestrales y las presenta a la mesa sectorial correspondiente.

Nivel 2 — Seguimiento por eje (trimestral, en mesas sectoriales)

Cada Mesa Permanente de Productividad revisa trimestralmente el estado de las medidas de su eje. El reporte por eje consolida los semáforos individuales y produce un diagnóstico sectorial: ¿cuántas medidas del eje están en verde? ¿Cuáles están en rojo y por qué? ¿Hay obstáculos comunes que afectan a varias medidas del mismo eje? ¿Se necesita reasignar esfuerzos dentro del eje?

El reporte por eje incluye además un indicador de articulación: ¿las medidas que dependen del gobierno central tienen compromisos activos? ¿Los compromisos con el gobierno central avanzan según lo previsto? Este indicador conecta el monitoreo de la agenda con la estrategia de gestión multinivel.

Nivel 3 — Seguimiento agregado (semestral, en Comité de Competitividad)

El Comité de Competitividad Provincial recibe semestralmente un tablero de seguimiento agregado que presenta el estado de la agenda en su conjunto. El tablero tiene cinco indicadores clave:

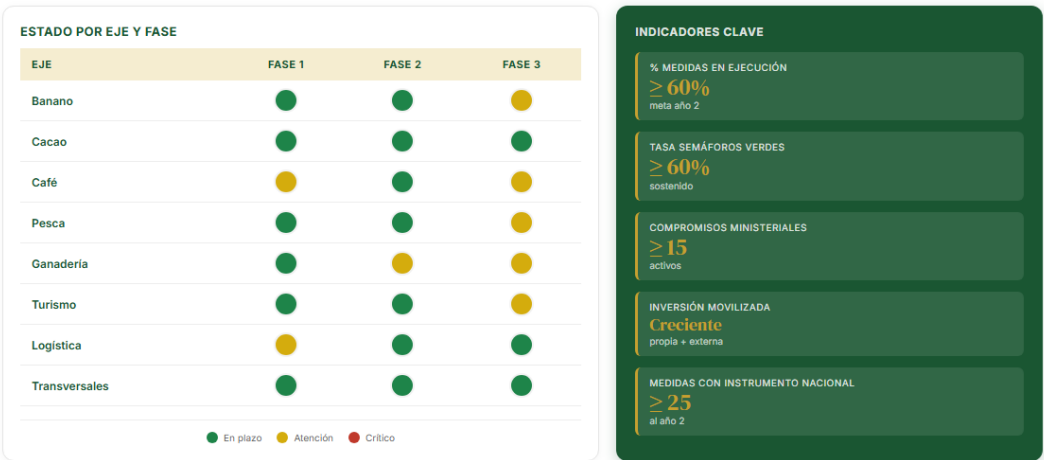
Indicador	Qué mide	Meta orientativa
% de medidas en ejecución	Proporción de las 53 medidas que tienen al menos una acción en marcha	≥ 30% al año 1; ≥ 60% al año 2; ≥ 85% al año 3
Tasa de semáforos verdes	Proporción de medidas activas que avanzan en plazo	≥ 60% sostenido
Compromisos ministeriales activos	Número de compromisos del gobierno central con seguimiento vigente	≥ 15 compromisos activos
Inversión movilizada	Recursos comprometidos (propios, gobierno central, cooperación, privados) para implementación de medidas	Creciente — sin meta numérica fija
Medidas con instrumento nacional activado	Medidas que lograron articularse con un programa o instrumento del gobierno central	≥ 10 al año 1; ≥ 25 al año 2

Estos indicadores no pretenden capturar el impacto final de la agenda —que se mide en empleo, exportaciones con valor agregado, productividad sectorial—, sino el ritmo de implementación. El impacto final es el resultado de múltiples factores que exceden el control de la agenda; el ritmo de implementación es lo que la gobernanza sí puede controlar y corregir.

XIV.4: Tablero de seguimiento tipo — semáforos por eje y fase

Gráfico 14.1

Tablero de seguimiento tipo: semáforos por eje y fase



Fuente: Elaboración propia — Sistema de seguimiento tipo, Capítulo 14. Los valores de semáforos son ilustrativos del formato, no representan mediciones reales.

Fuente: Elaboración propia.

14.2 Indicadores de resultado — qué cambia en la economía provincial

Los indicadores de proceso miden si la agenda se implementa. Los indicadores de resultado miden si la implementación genera los cambios que la agenda busca. La diferencia es temporal: los indicadores de proceso son útiles desde el primer trimestre; los de resultado requieren al menos 18 a 24 meses para mostrar señales.

La agenda propone cinco indicadores de resultado que se miden a partir del segundo año:

Indicador de resultado	Fuente de datos	Frecuencia	Línea base
Exportaciones con valor agregado desde El Oro (USD y % del total exportado)	BCE, SENAE, registros portuarios	Anual	Datos 2025
Número de productores con certificación (fitosanitaria, calidad, orgánica, EUDR)	Agrocalidad, ARCSA, registros de programa	Anual	Línea base año 1
Empleo generado en actividades de procesamiento y servicios asociados a las cadenas	INEC (ENEMDU), registros GADPEO	Anual	Datos 2025

Indicador de resultado	Fuente de datos	Frecuencia	Línea base
Nuevos productos o mercados alcanzados por productores de El Oro	ProEcuador, gremios, registros de ferias y misiones comerciales	Anual	Línea base año 1
Reducción de pérdidas post-cosecha en cadenas priorizadas (banano, cacao, pesca)	Estimaciones por cadena con apoyo de mesas sectoriales	Bienal	Estimación año 1

La Dirección de Planificación, con apoyo de la UTMACH para el análisis de datos, es responsable de construir las líneas base durante el primer año y de actualizar los indicadores anualmente a partir del segundo. Los datos se presentan en el informe de rendición de cuentas que se describe a continuación.

14.3 Evaluación de medio término — año 3

La hoja de ruta de la agenda tiene un horizonte de tres años organizados en tres fases. Al completarse la Fase 2 —aproximadamente al mes 24-30—, la agenda propone una evaluación de medio término que responda tres preguntas:

4. **¿La secuencia funcionó?** ¿Las medidas de la Fase 1 efectivamente habilitaron las de la Fase 2, como la lógica de acumulación de capacidades predecía? ¿Hay medidas que no generaron el efecto esperado y requieren rediseño?
5. **¿El contexto cambió?** ¿Las condiciones que justificaron la priorización original siguen vigentes? ¿Hay factores nuevos —un cambio regulatorio, una crisis sectorial, una oportunidad de mercado— que requieran ajustar las prioridades de la Fase 3?
6. **¿La gobernanza funciona?** ¿Las mesas sectoriales se reúnen con la frecuencia prevista? ¿El Comité de Competitividad toma decisiones efectivas? ¿Los compromisos del gobierno central se cumplen?

La evaluación de medio término no es un ejercicio académico: es un punto de decisión. Si la evaluación concluye que la secuencia debe ajustarse, el Comité de Competitividad tiene el mandato para reordenar las medidas de la Fase 3. Si concluye que hay medidas que deben descartarse o reemplazarse, las mesas sectoriales correspondientes proponen las alternativas y el Comité las aprueba. Lo que la evaluación no puede hacer es ignorar que el contexto cambió y seguir implementando un plan que ya no responde a la realidad.

Quién evalúa. La evaluación de medio término la coordina la Dirección de Planificación con apoyo técnico de la UTMACH y, si está disponible, de la cooperación internacional. Se recomienda que al menos un componente de la evaluación sea externo —un equipo que no haya participado en la implementación y que pueda ofrecer una perspectiva independiente sobre lo que funciona y lo que no.

Producto. El resultado de la evaluación es un informe público de no más de 30 páginas que se presenta al Comité de Competitividad, a las mesas sectoriales y a los actores productivos en un evento abierto. La hoja de ruta (Capítulo 12) sitúa este entregable aproximadamente en el mes 30.

14.4 Rendición de cuentas — devolver los resultados a los productores

La agenda fue construida con la voz de los productores. Los capítulos 5 y 6 documentan cómo los talleres sectoriales facilitados por la GIZ recogieron los problemas, las propuestas y las prioridades de quienes trabajan cada día en las cadenas productivas de El Oro. Esa participación genera una obligación: devolver los resultados. No como un acto protocolar, sino como un mecanismo que cierra el ciclo de gobernanza participativa.

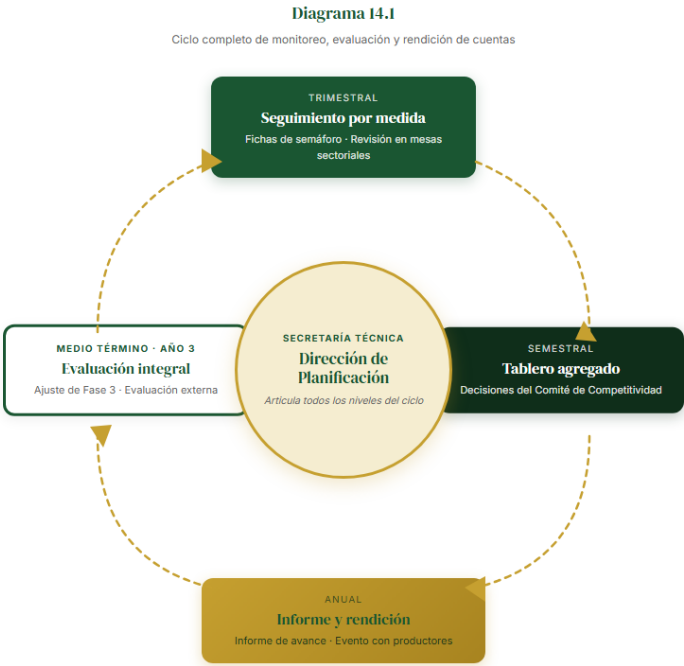
La agenda propone dos instrumentos de rendición de cuentas:

Informe anual de avance. Un documento breve y accesible —no más de 15 páginas, con visualizaciones claras— que presenta: el estado de las medidas por eje (semáforos), los hitos cumplidos y los pendientes, los compromisos del gobierno central y su grado de cumplimiento, y los indicadores de resultado cuando estén disponibles. El informe se publica en la página web de la agenda y se distribuye a todos los actores del proceso.

Evento anual de rendición de cuentas productiva. Una reunión presencial, convocada por la Prefectura, donde se presenta el informe anual a los actores que construyeron la agenda. No es un evento de celebración: es un espacio donde los productores pueden preguntar por qué una medida no avanzó, qué obstáculos encontró y qué se va a hacer al respecto. Las mesas sectoriales son las encargadas de preparar las respuestas para su cadena respectiva; el Comité de Competitividad responde por la agenda en su conjunto.

El principio es simple: la agenda es tan pública como el proceso que la creó. Los productores que participaron en los talleres tienen derecho a saber qué pasó con lo que propusieron. Esa transparencia no es solo una obligación ética: es una condición para mantener la legitimidad del proceso. Si los actores perciben que la agenda se implementa sin que nadie les rinda cuentas, la próxima convocatoria a un proceso participativo encontrará sillas vacías.

XIV.13: Ciclo completo de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas



Fuente: Elaboración propia — Capítulo 14, Agenda Productiva de El Oro.

Fuente: Elaboración propia.

PARTE VI

CIERRE



CAPÍTULO XV

La agenda como primer paso — hacia la Estrategia Provincial de Competitividad

Este documento presentó 53 medidas que los productores de El Oro construyeron en un proceso participativo, que un análisis técnico priorizó y que una arquitectura de gobernanza organiza para su implementación. Esas medidas son necesarias. Pero no son suficientes.

La Agenda Productiva responde a lo que las seis cadenas productivas de la provincia necesitan hoy: proteger al banano del Foc R4T, diferenciar el cacao fino de aroma, profesionalizar la caficultura de la parte alta, agregar valor a la pesca artesanal, modernizar la ganadería y posicionar el turismo. Son intervenciones concretas, con actores identificados, costos estimados y una hoja de ruta de tres años. Pero por su propia naturaleza —un proceso participativo con productores de cadenas existentes— la agenda no aborda lo que El Oro necesita hacer para transformar su estructura productiva en el mediano y largo plazo.

Esa transformación es el objeto de la Estrategia Provincial de Competitividad, de la cual esta agenda es el primer componente.

15.1 De la agenda a la estrategia — una arquitectura de cuatro componentes

El análisis de complejidad económica que fundamentó la priorización de las medidas (Capítulo 7) reveló algo que la agenda por sí sola no puede resolver: El Oro está en la periferia del espacio de productos. Sus exportaciones se concentran en materias primas con pocas conexiones hacia actividades de mayor complejidad. La provincia sabe producir banano, cacao, camarón y oro. Lo que no sabe —todavía— es procesar, empacar, certificar y exportar productos transformados que capturen una fracción mayor del valor final.

Cerrar esa brecha requiere más que las 53 medidas de esta agenda. Requiere una estrategia que articule cuatro frentes simultáneos:

XV.14: Arquitectura de la Estrategia Provincial de Competitividad

Diagrama 15.1

Arquitectura de la Estrategia Provincial de Competitividad de El Oro



La Agenda Productiva es el punto de entrada con mayor legitimidad política e implementabilidad inmediata. Los componentes 2 a 4 trascienden la Agenda y conforman la Estrategia Provincial en su conjunto.

Fuente: Elaboración propia — Capítulo 15, Agenda Productiva de El Oro.

Fuente: Elaboración propia.

El Componente 1 —la Agenda Productiva— es el que tiene mayor legitimidad política porque nace directamente de la voz de los productores. Es también el que tiene mayor implementabilidad inmediata: las medidas están priorizadas, los actores identificados, los costos estimados y la gobernanza diseñada. La agenda es el punto de entrada que genera confianza y demuestra que el proceso participativo produce resultados concretos.

El Componente 2 —Restricciones Vinculantes— aborda las condiciones sin las cuales nada funciona. El corredor Cuenca–Puerto Bolívar no es solo una carretera: es la columna vertebral logística que conecta la sierra sur con el puerto y convierte a El Oro en hub de consolidación de carga para toda la región. La gestión energética es una restricción que depende del gobierno central pero que condiciona cualquier intento de industrialización. Y la gobernanza —las Mesas Permanentes de Productividad y el Comité de Competitividad que los capítulos 13 y 14 describen— es la plataforma institucional que sostiene todo lo demás. Las medidas de la agenda que atienden estas restricciones (LOG-01 a LOG-04, TRANS-03, TRANS-04) son el puente entre los dos primeros componentes.

El Componente 3 —Fronteras de Diversificación— es donde la estrategia trasciende la agenda. La agroindustria y el procesamiento de alimentos son la frontera de mayor potencial para El Oro: el análisis de complejidad económica muestra que el procesamiento pesquero, el salto de cacao a chocolate y la transformación multi-cadena (banano procesado, pulpa de frutas, lácteos) son las actividades que acumulan más capacidades transferibles. Los servicios especializados —logísticos, técnicos, financieros— son la segunda frontera: actividades de alto valor agregado que no surgieron de los talleres pero que el análisis técnico identifica como oportunidades reales. La bioeconomía del

manglar y las alianzas regionales con Cuenca completan el mapa de posibilidades que El Oro debe explorar en el mediano plazo.

El Componente 4 —Acumulación de Capacidades— es la lógica de fondo. La literatura de complejidad económica enseña que los territorios no se desarrollan agregando productos uno por uno sino acumulando las capacidades que hacen posibles muchos productos a la vez. Cada medida de la agenda no solo resuelve un problema sectorial: deposita una capacidad —un conocimiento, una certificación, una infraestructura, una relación institucional— que queda disponible para usos futuros que hoy no podemos anticipar completamente. La formación de catadores de cacao fino (CAC-02) no es solo una mejora del cacao: es una competencia de evaluación sensorial que sirve al café, a la gastronomía y a cualquier producto alimentario de calidad diferenciada. El programa de trazabilidad EUDR (CAC-06) no es solo un requisito regulatorio: es una plataforma de geolocalización de fincas que sirve para el geovisor turístico, para el crédito agrícola y para la gestión territorial.

15.2 Lo que la agenda no cubre — y por qué importa nombrarlo

La honestidad sobre los límites de un instrumento es parte de su credibilidad. Esta agenda no aborda:

La política agroindustrial. El salto de materias primas a productos procesados requiere inversión industrial, plantas de procesamiento, normativa sanitaria para exportación y acceso a mercados internacionales. Eso no se resuelve con medidas participativas de productores primarios. Se resuelve con política industrial deliberada —incentivos, alianzas público-privadas, transferencia tecnológica— que es objeto del Componente 3 de la Estrategia.

Los servicios como sector productivo. Los servicios logísticos, técnicos y profesionales que El Oro puede desarrollar no surgieron de los talleres porque los participantes eran productores agropecuarios y pesqueros, no prestadores de servicios. Pero el análisis de complejidad económica los identifica como la frontera de mayor valor agregado y de menor dependencia de recursos naturales.

La transformación energética. El déficit de oferta energética es una restricción que condiciona toda la industrialización pero que depende casi enteramente del gobierno central. La agenda la registra como gestión ante el MERNNR (TRANS-03), pero la solución estructural excede el alcance provincial.

El cambio de modelo mental. La trampa de la quiescencia —la comodidad relativa de una economía que "funciona" porque exporta banano— no se resuelve con medidas técnicas. Se resuelve con liderazgo político, con una narrativa de futuro que haga visible la vulnerabilidad del modelo actual, y con resultados tempranos que demuestren que hay alternativas viables.

Nombrar estos límites no debilita la agenda. La fortalece. Una agenda que promete resolver todo lo que la provincia necesita pierde credibilidad cuando la realidad muestra que hay problemas que exceden su alcance. Una agenda que dice con claridad "esto es lo que hacemos, esto es lo que queda pendiente, y esto es cómo se conectan" es un instrumento más útil y más honesto.

15.3 La premisa central — las medidas de hoy crean las condiciones para la transformación de mañana

La relación entre la agenda y la estrategia no es secuencial sino acumulativa. No es que primero se ejecuta la agenda y después se diseña la estrategia. Es que cada medida de la agenda deposita capacidades que hacen posibles las intervenciones de mayor alcance que la estrategia propone.

La bioseguridad del banano (BAN-01) no solo protege la base productiva: construye una red de vigilancia fitosanitaria que sirve para cualquier cultivo. El centro de acopio pesquero (PES-05) no solo mejora la cadena de frío: instala la infraestructura que hace viable el procesamiento pesquero que el Componente 3 proyecta. Las Mesas Permanentes de Productividad (TRANS-04) no solo coordinan las medidas: crean el tejido institucional que permite articular actores para intervenciones más complejas en el futuro.

Es la lógica de la bola de nieve: cada vuelta acumula masa. Las primeras vueltas son pequeñas y visibles — una red de laboratorios de trichodermas, un programa de catadores, un centro de acopio con cadena de frío. Las siguientes son más grandes y menos predecibles — una planta de procesamiento pesquero que exporta filetes a Europa, una marca de chocolate artesanal de El Oro en ferias internacionales, un corredor logístico que consolida carga de toda la sierra sur.

La agenda es la primera vuelta. La estrategia es el diseño de la pendiente.

15.4 Una agenda viva — invitación a la acción

Este documento cierra, pero el proceso no termina. La agenda fue construida con la participación de cientos de productores que dedicaron tiempo a identificar sus problemas, proponer soluciones y priorizar lo urgente. Esa participación no fue un evento: es un compromiso. Los productores que se sentaron en los talleres facilitados por la GIZ tienen derecho a saber qué pasó con lo que propusieron. La Prefectura, como líder del proceso, tiene la responsabilidad de rendir cuentas.

Las Mesas Permanentes de Productividad son el espacio donde esa rendición de cuentas ocurre de manera continua. El Comité de Competitividad Provincial es la instancia donde las decisiones estratégicas se toman con los actores que las van a implementar. El sistema de monitoreo que el capítulo anterior describe es el instrumento que permite saber si lo que se prometió se está cumpliendo.

Pero nada de esto funciona sin voluntad política sostenida. Las agendas productivas que se archivan tienen todas algo en común: la voluntad que las creó no sobrevivió al cambio de ciclo político, a la rotación de funcionarios o a la competencia por presupuesto con otras prioridades. La diferencia entre una agenda que se implementa y una que se archiva no está en la calidad técnica del documento —que es condición necesaria pero no suficiente— sino en la decisión sostenida de asignar recursos, exigir resultados y mantener el diálogo con los productores.

El Oro tiene hoy lo que muchas provincias no tienen: un proceso participativo completado, un análisis técnico que fundamenta las prioridades, una arquitectura de

gobernanza diseñada, y una hoja de ruta con hitos verificables. Lo que falta es lo que ningún documento puede garantizar: la decisión de ejecutar.

Esta agenda es una apuesta. Apuesta a que los productores de banano, cacao, café, pesca, ganadería y turismo de El Oro pueden, con el apoyo institucional adecuado, proteger sus cadenas, agregar valor a sus productos y construir capacidades que hoy no existen en la provincia. Apuesta a que la Prefectura puede articular un ecosistema de actores —gremios, academia, cooperación internacional, gobierno central— alrededor de un objetivo común. Y apuesta a que las 53 medidas que este documento presenta son el primer paso de una transformación productiva que trasciende lo que cualquier agenda individual puede lograr.

El siguiente paso es empezar.

Bibliografía — Agenda Productiva de El Oro

Referencias bibliográficas

- AECID-GIZ-UE (2023).** Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit y Unión Europea. 2023. «Con apoyo de la Cooperación Europea (UE-AECID-GIZ) siete regiones productoras del país se fortalecen». Nota de prensa. Oficina Técnica de Cooperación, Embajada de España en Perú. Disponible en: <<https://www.aecid.pe/noticias/aecid-otc/2100-con-apoyo-de-la-cooperacion-europea-ue-aecid-giz-siete-regiones-productoras-del-pais-se-fortalecen>>.
- Aray y Pacheco-Delgado (2020).** Aray, Henry y Génesis Pacheco-Delgado. 2020. «Análisis de la inversión pública en las provincias del Ecuador y su relación con el desarrollo económico territorial». *Revista científica y tecnológica UPSE*, Vol. VII, No. 1. Universidad Estatal Península de Santa Elena.
- Banco Central del Ecuador (2024).** Banco Central del Ecuador (BCE). 2024. *Cuentas Nacionales Regionales — Valor Agregado Bruto provincial y cantonal sectorial, 2007-2023*. Quito: BCE.
- CAF (2019).** Corporación Andina de Fomento (CAF). 2019. *Metodología del diseño y actualización de Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación*. Bogotá: CAF. Disponible en: <<https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2042>>.
- CEPAL (2023).** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2023. «CEPAL participa en encuentro regional dirigido a fortalecer la articulación territorial de las Agencias Regionales de Desarrollo de Perú». Nota informativa. Santiago: CEPAL. Disponible en: <<https://www.cepal.org/es/notas/cepal-participa-encuentro-regional-dirigido-fortalecer-la-articulacion-territorial-agencias>>.
- CEPAL (2024).** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2024. «Contar con agendas de desarrollo productivo con enfoque territorial es decisivo para el futuro de América Latina y el Caribe». Comunicado de prensa. Santiago: CEPAL. Disponible en: <<https://www.cepal.org/es/noticias/contar-agendas-desarrollo-productivo-enfoque-territorial-es-decisivo-futuro-america-latina>>.
- CEPAL-GIZ (2017).** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). 2017. «Metodología del Proyecto CEPAL-GIZ para el diseño de estrategias de fortalecimiento de cadenas de valor». En *Fortalecimiento de cadenas de valor rurales*, editado por R. Padilla Pérez, cap. V. Santiago: CEPAL. Disponible en: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43176>>.
- Chacua, Gadgin Matha, Hartog, Hausmann y Yildirim (2024).** Chacua, Camilo, Bhargav Gadgin Matha, Matthias Hartog, Ricardo Hausmann y Muhammed A. Yildirim. 2024. *Innovation Policies Under Economic Complexity*. Growth Lab Working Paper No. 234. Cambridge, MA: Center for International Development, Harvard University.
- GADPEO (2024).** Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de El Oro (GADPEO). 2024. *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de El Oro 2024-2027*. Machala: GADPEO.
- GIZ (2021).** Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). 2021. *PROINTCAME: Mejorar los ingresos y el empleo de población desplazada internamente y las comunidades de acogida en Colombia*. Ficha de proyecto. Bonn/Eschborn: GIZ. Disponible en: <<https://www.giz.de/en/worldwide/72522.html>>.
- GIZ (2024).** Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). 2024. *Promoción del desarrollo económico rural sostenible en Colombia*. Ficha de proyecto. Bonn/Eschborn: GIZ. Disponible en: <<https://www.giz.de/en/worldwide/35343.html>>.
- Hausmann, Hwang y Rodrik (2007).** Hausmann, Ricardo, Jason Hwang y Dani Rodrik. 2007. «What You Export Matters». *Journal of Economic Growth* 12, no. 1: 1-25.
- Hausmann y Klinger (2010).** Hausmann, Ricardo y Bailey Klinger. 2010. *Structural Transformation in Ecuador*. IDB Policy Brief No. IDB-PB-112. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

- Hausmann, Rodrik y Velasco (2008).** Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik y Andrés Velasco. 2008. «Growth Diagnostics». En *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, editado por N. Serra y J. E. Stiglitz, 324-355. Nueva York: Oxford University Press.
- Hirschman (1958).** Hirschman, Albert O. 1958. *The Strategy of Economic Development*. New Haven, CT: Yale University Press.
- INEC (2023).** Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). 2023. *Censo de Población y Vivienda 2022 — Resultados Provincia de El Oro*. Quito: INEC.
- IPE (2024).** Instituto Peruano de Economía (IPE). 2024. *Competitividad regional en acción a través de las Agencias Regionales de Desarrollo*. Lima: IPE / Proyecto Unión Europea-GIZ-AECID. Disponible en: <<https://ipe.org.pe/competitividad-regional-en-accion-a-traves-de-las-ard/>>.
- Ocampo (2011).** Ocampo, José Antonio. 2011. «Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva». *Revista de la CEPAL*, no. 104 (agosto): 7-35.
- Padilla Pérez (2014).** Padilla Pérez, Ramón (ed.). 2014. *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial: Metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica*. Libros de la CEPAL No. 123 (LC/G.2606-P). Santiago: CEPAL. Disponible en: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36743>>.
- Padilla Pérez y Oddone (2016).** Padilla Pérez, Ramón y Nahuel Oddone. 2016. *Manual para el fortalecimiento de cadenas de valor*. Documento LC/MEX/L.1218. Ciudad de México: CEPAL, Sede Subregional en México. Disponible en: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40662>>.
- Schetter, Diodato, Protzer, Neffke y Hausmann (2024).** Schetter, Ulrich, Dario Diodato, Eric Protzer, Frank Neffke y Ricardo Hausmann. 2024. *Products to Capabilities: Constructing a Genotypic Product Space*. CID Working Paper. Cambridge, MA: Center for International Development, Harvard University.
- Sistema Nacional de Competitividad e Innovación de Colombia (2019-2024).** Sistema Nacional de Competitividad e Innovación de Colombia. 2019-2024. *Agendas Departamentales de Competitividad e Innovación (ADCI)*. Comisiones Regionales de Competitividad e Innovación. Bogotá. Disponible en: <<https://www.competitivas.gov.co/comisiones/agendas-departamentales-competitividad-innovacion>>.
- Sunkel (2009).** Sunkel, Osvaldo. 2009. «Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante». *Revista EURE XXXV*, no. 97 (reimpresión; original ~1970): 173-210.

Normativa y marcos regulatorios

Ecuador

- **Constitución de la República del Ecuador.** 2008, con reformas. Artículo 263: competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales.
- **COOTAD — Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.** Registro Oficial Suplemento No. 303, 19 de octubre de 2010, con reformas. Artículo 42: competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado provincial.
- **Ley de Puerto Bolívar.** Instrumento legal que regula el régimen de concesión del Puerto Bolívar.
- **Plan Maestro de Electricidad 2023-2032.** Quito: Ministerio de Energía y Minas del Ecuador.

Colombia

- **Decreto 1651 de 2019.** Por el cual se adiciona el Título 7 a la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015 sobre el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.

Unión Europea

- **Reglamento (UE) 2023/1115** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal (EUDR — EU Deforestation Regulation). *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 150, 9 de junio de 2023.

Fuentes estadísticas oficiales

- **Banco Central del Ecuador (BCE).** *Cuentas Nacionales Regionales — Valor Agregado Bruto provincial y cantonal sectorial, 2007-2023*. Quito: BCE. Serie procesada disponible en `04\_Investigaciones/.../balance\_fiscal\_territorial/data/processed/`.
- **Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC):**
- *Censo de Población y Vivienda 2010 y 2022 — Provincia de El Oro*. Microdatos procesados en `04\_Investigaciones/Recursos\_Datos/INEC/`.
- *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), 2007-2023*. Microdatos procesados en `04\_Investigaciones/Recursos\_Datos/INEC/ENEMDU/`.

Documentos institucionales del proceso (no bibliografía académica)

Los siguientes documentos se citan en el texto como insumos internos del proceso GIZ-GADPEO-UTMACH, no constituyen bibliografía académica externa y se listan aquí con fines de trazabilidad:

- **Producto 1** — Diagnóstico y línea base de la Agenda Productiva. GIZ-GADPEO-UTMACH (2024-2025).
- **Producto 2** — Sistematización de talleres participativos. GIZ-GADPEO-UTMACH (2024-2025).
- **Producto 3** — Consolidación de medidas. GIZ-GADPEO-UTMACH (2024-2025).
- **Fichas técnicas valoradas** — 53 fichas individuales con análisis de atractivo × factibilidad por medida.
- **Matriz de priorización y valorización de medidas** — documento metodológico interno.
- **Estrategia Provincial de Competitividad de El Oro v2.1** — documento paraguas de la política provincial de competitividad.