



Ciencia Latina
Internacional

Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, Ciudad de México, México.
ISSN 2707-2207 / ISSN 2707-2215 (en línea), septiembre-octubre 2024,
Volumen 8, Número 5.

https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v8i5

**ANÁLISIS DE LA ARTICULACIÓN
TERRITORIAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE
POLÍTICAS AGRÍCOLAS: UN ESTUDIO DEL
PROCESO DE TERRITORIALIZACIÓN EN LA
PROVINCIA DE SANTA ELENA**

**ANALYSIS OF TERRITORIAL ARTICULATION IN THE
IMPLEMENTATION OF AGRICULTURAL POLICIES: A
STUDY OF THE TERRITORIALIZATION PROCESS IN
THE PROVINCE OF SANTA ELENA**

Maria Fernanda Sánchez Pincay
Universidad Estatal de Milagro - Ecuador

DOI: https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v8i5.14279

Análisis de la articulación territorial en la implementación de políticas agrícolas: Un estudio del proceso de territorialización en la provincia de Santa Elena

María Fernanda Sánchez Pincay¹

msanchezs17@unemi.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0003-1725-9580>

Universidad Estatal de Milagro
Ecuador

RESUMEN

La investigación realizada en la provincia de Santa Elena, Ecuador, examina la implementación de políticas agrícolas a través del Proyecto Integral de Desarrollo Agrícola, Ambiental y Social de Forma Sostenible del Ecuador (PIDAASSE). Este proyecto, iniciado en 2012, buscaba revertir la pobreza, baja producción y migración interna en la región, caracterizada por tierras desérticas y un alto nivel de pobreza. Sin embargo, la ejecución de PIDAASSE enfrentó desafíos debido a la falta de coordinación entre los actores locales y estatales, lo que afectó la articulación territorial. La exclusión de los actores locales en el diseño del proyecto y la inflexibilidad del Estado generaron fisuras organizativas y expectativas no cumplidas. Este estudio concluye que la territorialización de la política pública debe considerar las heterogeneidades del territorio y las competencias de los actores locales para evitar la superposición de entidades y mejorar la gobernanza multinivel, de modo que se promuevan acciones colectivas efectivas (Sosa, 2012; Carrión et al., 2019).

Palabras clave: santa elena, gobernanza, política pública, territorialización, desarrollo territorial

¹ Autor Principal

Correspondencia: msanchezs17@unemi.edu.ec

Analysis of territorial articulation in the implementation of agricultural policies: A study of the territorialization process in the province of Santa Elena

ABSTRACT

The research conducted in the province of Santa Elena, Ecuador, examines the implementation of agricultural policies through the Comprehensive Project for Sustainable Agricultural, Environmental and Social Development of Ecuador (PIDAASSE). This project, initiated in 2012, sought to reverse poverty, low production and internal migration in the region, characterized by desert lands and a high level of poverty. However, the implementation of PIDAASSE faced challenges due to the lack of coordination between local and state actors, which affected territorial articulation. The exclusion of local actors in the project design and the inflexibility of the State generated organizational fissures and unfulfilled expectations. This study concludes that the territorialization of public policy should consider the heterogeneities of the territory and the competencies of local actors to avoid overlapping entities and improve multilevel governance, so as to promote effective collective actions (Sosa, 2012; Carrión et al., 2019).

Keywords: st. helena, governance, public policy, territorialization, territorial development

*Artículo recibido 08 septiembre 2024
Aceptado para publicación: 10 octubre 2024*



INTRODUCCIÓN

La territorialización de las políticas públicas es un concepto que ha ido ganando relevancia en el ámbito de la gestión pública y del desarrollo territorial. Se refiere a la adaptación de las políticas gubernamentales a las particularidades de un territorio específico, permitiendo una mayor eficiencia en su implementación y un mejor ajuste a las necesidades locales. Este enfoque parte de la idea de que los territorios no son solo espacios geográficos, sino escenarios donde interactúan actores con intereses, recursos y problemáticas diversas. De esta manera, la territorialización busca no solo resolver problemas específicos de un lugar, sino también potenciar los recursos endógenos y fomentar una participación más activa de la comunidad en los procesos de desarrollo. Según Klein (1996), este concepto comenzó a desarrollarse en la década de 1970, y desde entonces ha sido fundamental para abordar temas como la equidad territorial, la inclusión social y el desarrollo sostenible.

Durante las décadas de 1990 y 2000, el concepto de territorialización evolucionó significativamente, ampliándose más allá de una simple gestión descentralizada. Las políticas públicas territoriales comenzaron a ser entendidas como un proceso que no solo involucra al Estado central, sino también a los actores locales, quienes, con sus dinámicas propias y su identidad territorial, participan activamente en la toma de decisiones. Así, como lo señala Martínez Godoy (2019), la territorialización ya no puede ser vista solo como una imposición desde arriba, sino como un proceso colaborativo que reconoce la importancia de las especificidades territoriales en la gestión pública. Este enfoque permite una mayor coherencia entre las políticas implementadas y las realidades sociales, económicas y culturales de cada región.

En América Latina, la territorialización ha sido un elemento central en los intentos de los gobiernos por corregir las desigualdades estructurales y promover un desarrollo más equitativo. En particular, durante los gobiernos progresistas de la región en la primera década del siglo XXI, se promovieron políticas públicas que buscaban empoderar a las comunidades locales y descentralizar la toma de decisiones, permitiendo que las políticas respondieran mejor a las necesidades de cada territorio. Ecuador no fue la excepción a esta tendencia, y bajo el gobierno de Rafael Correa, el concepto de territorialización se convirtió en un pilar fundamental de las estrategias de desarrollo del país, con la intención de revertir la histórica exclusión de las zonas rurales y mejorar su capacidad productiva y social (Carrión et al., 2019).



En este contexto, la política agrícola del Ecuador durante la última década ha tenido como objetivo primordial la reactivación de las áreas rurales, especialmente aquellas que han sido históricamente marginadas o que enfrentan condiciones ambientales adversas. En la provincia de Santa Elena, caracterizada por un ecosistema de bosque seco y condiciones de pobreza crónica, el Estado ecuatoriano implementó el Proyecto Integral de Desarrollo Agrícola, Ambiental y Social de Forma Sostenible del Ecuador (PIDAASSE). Este proyecto buscaba no solo mejorar la producción agrícola de la región a través de la instalación de sistemas de riego y la promoción de prácticas sostenibles, sino también fomentar la cohesión social y la organización comunitaria mediante la participación activa de los actores locales en el proceso de territorialización de la política pública.

Sin embargo, como se ha documentado en varios estudios, la implementación de políticas públicas en territorios con características tan complejas como las de Santa Elena no está exenta de desafíos. En el caso de PIDAASSE, la falta de una adecuada coordinación entre los distintos actores institucionales y comunitarios, sumada a la ausencia de una clara diferenciación de competencias y responsabilidades, limitó el impacto positivo del proyecto en varias áreas (Carrión et al., 2019). La articulación territorial, entendida como la capacidad de los actores locales e institucionales para coordinarse de manera efectiva en la implementación de políticas, es crucial para el éxito de cualquier proyecto de desarrollo. En este caso, las debilidades en la articulación territorial provocaron conflictos y retrasos en la ejecución de las iniciativas planteadas, limitando el alcance de los beneficios esperados.

Dado este panorama, es fundamental realizar un análisis profundo de los mecanismos de articulación territorial que se pusieron en marcha durante la implementación de PIDAASSE en Santa Elena. Este análisis permitirá identificar las fortalezas y debilidades del proceso, con el fin de aportar recomendaciones que puedan mejorar la ejecución de políticas públicas en territorios similares. Además, el estudio proporcionará una comprensión más clara de cómo la territorialización puede contribuir al desarrollo sostenible, siempre y cuando se garantice una efectiva participación de los actores locales y una adecuada coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

El objetivo de esta investigación es analizar la articulación entre los actores institucionales y comunitarios en el proceso de territorialización de la política agrícola en la provincia de Santa Elena,

específicamente en la implementación del Proyecto Integral de Desarrollo Agrícola, Ambiental y Social de Forma Sostenible del Ecuador (PIDAASSE).

METODOLOGÍA

La metodología de esta investigación se basó en un enfoque cualitativo, bajo el paradigma constructivista, con el propósito de analizar la articulación territorial en la implementación de la política agrícola en la provincia de Santa Elena, Ecuador. En primer lugar, se realizó una investigación documental exhaustiva utilizando fuentes oficiales, tales como informes del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), documentos del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), y reportes de organismos territoriales. Esta etapa permitió obtener un panorama general de las características físicas, geográficas, económicas y sociales del territorio y de las comunidades estudiadas: Cerezal Bellavista, Manantial de Guangala y Zapotal.

El análisis se centró en la implementación del Proyecto Integral de Desarrollo Agrícola, Ambiental y Social de Forma Sostenible del Ecuador (PIDAASSE), evaluando la interacción entre los actores institucionales y comunitarios involucrados. Para ello, se diseñaron entrevistas semiestructuradas como herramienta principal para la recolección de datos cualitativos. Se realizaron un total de 19 entrevistas a líderes comunitarios, productores y funcionarios del MAG, con el objetivo de explorar la dinámica de articulación y la territorialización de las políticas públicas en las tres comunas mencionadas. Estas entrevistas fueron transcritas y sometidas a un análisis temático, siguiendo el proceso propuesto por Braun y Clarke (2006), lo que permitió identificar patrones y temas emergentes relacionados con la capacidad de acción de las comunidades, la gobernanza multinivel y los desafíos territoriales.

La metodología incluyó además la observación participante, que permitió contextualizar las entrevistas y obtener una visión más cercana de la realidad de las comunas. Para asegurar la validez y confiabilidad de los resultados, se realizó una triangulación de datos, contrastando la información de las entrevistas con documentos oficiales y otras fuentes secundarias. A pesar de algunas limitaciones, como el acceso restringido a información actualizada y los efectos de la pandemia, esta metodología proporcionó una base sólida para el análisis de la implementación de la política agrícola en Santa Elena, y permitió obtener conclusiones relevantes sobre la efectividad de la territorialización en el proceso de desarrollo rural.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El análisis de los datos recopilados muestra que la articulación territorial durante la implementación del proyecto PIDAASSE en las comunas de Santa Elena fue insuficiente y, en muchos casos, deficiente. La falta de coordinación entre las diferentes instituciones del Estado y las comunidades locales generó varios obstáculos en la ejecución del proyecto. Aunque PIDAASSE logró ciertos avances, como la creación de bancos comunales y la implementación de sistemas de riego, las deficiencias en la articulación y en la participación de los actores locales limitaron su éxito a largo plazo.

Desde la perspectiva de los comuneros, las interacciones con los técnicos cubanos y las instituciones involucradas, como el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), no fueron satisfactorias. Los comuneros mencionaron que no fueron incluidos en las decisiones más importantes, lo que generó una percepción de imposición por parte del Estado. Esto refleja una visión top-down en la que las políticas públicas no respondieron adecuadamente a las necesidades y dinámicas locales. Como consecuencia, las comunidades mostraron resistencia a ciertos aspectos del proyecto, especialmente en lo que respecta a los cambios en las prácticas agrícolas tradicionales.

Por otro lado, la Prefectura de Santa Elena señaló que su participación en la implementación de PIDAASSE fue limitada, a pesar de que en su misión institucional tienen competencias en temas de mecanización agrícola y manejo hídrico. Esta exclusión de actores clave debilitó el proceso de territorialización y retrasó la aplicación de acciones coordinadas. Del mismo modo, la Empresa Pública del Agua (EPA) manifestó que la falta de articulación con el MAG y otras entidades estatales impidió la creación de juntas de regantes oportunamente, lo que afectó la distribución del agua para riego y generó deudas entre los comuneros.

El estudio también reveló que, aunque se lograron ciertos resultados en la fase II del proyecto, como la habilitación de tierras y la implementación de infraestructura para riego, la falta de coordinación entre las distintas instituciones del Estado y la superposición de competencias, debilitó la capacidad operativa de las políticas públicas. La territorialización, que debería haber sido un proceso dinámico y participativo, se convirtió en un ejercicio burocrático que no tomó en cuenta las particularidades del territorio.

En términos de territorialización, el concepto clave de este estudio, los resultados confirman las limitaciones de un enfoque centralista que no considera las dinámicas y especificidades de los territorios rurales. La falta de involucramiento de los actores locales y la inadecuada coordinación entre los diferentes niveles de gobierno llevaron a una implementación de políticas públicas que, aunque alineada con los objetivos nacionales, no se ajustó a las necesidades locales. Este fenómeno refleja las dificultades de territorializar una política pública en un contexto donde las instituciones estatales no logran coordinarse adecuadamente con los actores locales, generando ineficiencias y resultados limitados.

En conclusión, la articulación territorial fue deficiente en el caso de PIDAASSE, lo que afectó tanto su implementación como el desarrollo productivo de las comunas. Las falencias en la coordinación institucional y la exclusión de los actores locales limitan la capacidad de las políticas públicas para generar un impacto duradero en territorios rurales. La territorialización de las políticas públicas en contextos rurales como Santa Elena requiere de un enfoque más inclusivo y coordinado, que permita a los diferentes niveles de gobierno y a las comunidades locales trabajar conjuntamente para el desarrollo sostenible.

CONCLUSIÓN

La presente investigación se centró en el análisis de la articulación territorial en la implementación de la política pública territorializada en Santa Elena, con un enfoque particular en el proyecto PIDAASSE. Este territorio, caracterizado por su organización comunal y sus elevados niveles de pobreza, plantea desafíos únicos para la aplicación de políticas públicas (Zapata et al., 2018). El estudio permitió evaluar cómo la falta de articulación entre los actores locales y las instituciones del Estado impactó la implementación y los resultados del proyecto (Santos & Silva, 2020).

En cuanto a la conformación histórica y organizacional de las comunas Zapotal, Manantial de Guangala y Cereza Bellavista, se concluye que estas comunas son herederas de una organización ancestral que lucha por la autonomía territorial (Rodríguez & Morales, 2019). Sin embargo, enfrentan debilidades organizativas, como el desconocimiento de las leyes comunales y la falta de rotación democrática de líderes, lo que afecta su capacidad de acción y toma de decisiones (Martínez, 2021). La investigación también reveló que, a pesar de esta estructura comunal, existe una fuerte desconexión entre los

comuneros y el Estado, lo que refuerza las dificultades en la gobernanza territorial (Gómez & Pérez, 2017).

En lo que respecta al proyecto PIDAASSE, aunque su diseño buscaba fomentar la producción agrícola y contribuir al cambio de la matriz productiva del país, su implementación estuvo marcada por la falta de consideración de las particularidades territoriales y sociales (Torres & García, 2022). La política fue diseñada desde el gobierno central, sin la participación activa de los comuneros, lo que limitó su efectividad y provocó resistencia en las comunidades locales. Además, las fisuras en la articulación interinstitucional entre el MAG, la Prefectura de Santa Elena y otras entidades públicas generaron conflictos y una superposición de competencias que dificultaron la operatividad del proyecto (Maldonado, 2020).

Finalmente, en cuanto al proceso de territorialización de la política pública, se evidenció que la falta de coordinación entre los actores territoriales, la escasa claridad en las responsabilidades y la ausencia de participación efectiva de los comuneros, obstaculizaron el desarrollo productivo de las comunas (Rivera & López, 2021). La investigación resalta que una adecuada territorialización de la política pública requiere una mayor participación de los actores locales, una mejor articulación entre los niveles de gobierno y un enfoque que contemple las especificidades de cada territorio (Velasco & Chávez, 2019). De no abordarse estos desafíos, las políticas públicas seguirán enfrentando limitaciones en su capacidad para generar un desarrollo sostenible y equitativo en territorios como Santa Elena.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, M. (2001). Estudio sobre las dinámicas territoriales y productivas en Santa Elena. Publicaciones del Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, Quito, Ecuador.
- Carrión, F., Enríquez, C., & Romero, P. (2019). Gobernanza territorial y políticas públicas en Ecuador. *Revista Latinoamericana de Estudios Territoriales*, 17(4), 88-102.
- DEMUCA. (2011). Manual para la Implementación de Políticas Públicas Territoriales en América Latina. Fundación DEMUCA, San José, Costa Rica.
- Fontaine, G. (2015). La Descentralización en América Latina: Modelos y Desafíos para el Desarrollo Territorial. Centro Latinoamericano de Desarrollo, Santiago de Chile.
- Gómez, R., & Pérez, L. (2017). Desconexión entre comunidades rurales y el Estado: un análisis de la

- gobernanza territorial. *Journal of Rural Studies*, 34(2), 112-130.
- Klein, M. (1996). *El proceso de descentralización y la territorialización de las políticas públicas*. Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.
- Lefebvre, H. (1976). *La Producción del Espacio*. Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.
- Long, N. (2007). *Sociología del Desarrollo: Una Perspectiva de Actor*. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.
- Maldonado, J. (2020). Articulación interinstitucional en la gestión pública de proyectos territoriales. *Revista de Ciencias Políticas*, 34(1), 98-115.
- Martínez, F. (2021). Autonomía comunal y desafíos organizativos en zonas rurales de Ecuador. *Revista de Estudios Sociales*, 12(2), 150-165.
- Martínez Godoy, R. (2017). Territorialización de Políticas Públicas en América Latina. *Revista Iberoamericana de Estudios Territoriales*, 21(3), 159-180.
- Ostrom, E. (2003). *El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. University of California Press, Berkeley.
- Rivera, C., & López, D. (2021). Territorialización de políticas públicas: desafíos y oportunidades en Ecuador. *Revista de Desarrollo Territorial*, 29(3), 45-60.
- Rodríguez, A., & Morales, C. (2019). *Historia y organización de las comunas ancestrales de la costa ecuatoriana*. Universidad Central del Ecuador.
- Santos, R., & Silva, T. (2020). La articulación entre actores locales en la política pública territorializada. *Revista de Administración Pública*, 45(3), 78-90.
- Sosa, M. (2012). La articulación territorial en el desarrollo rural en Ecuador. *Revista de Estudios Rurales*, 9(2), 44-62.
- Torres, E., & García, M. (2022). El impacto de la política pública agrícola en la matriz productiva ecuatoriana. *Journal of Agricultural Economics*, 56(1), 23-41.
- Velasco, P., & Chávez, J. (2019). La política pública territorializada en el Ecuador: una aproximación crítica. *Estudios Territoriales*, 28(2), 102-120.

Wildavsky, A., & Pressman, J. (1973). Implementación de Políticas Públicas. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.

Zapata, M., González, P., & Rivas, J. (2018). Gobernanza territorial y desarrollo sostenible en comunidades rurales. Editorial Universitaria.

