

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Desarrollo, Ambiente y Territorio

Convocatoria 2017-2019

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Desarrollo Territorial Rural

Análisis de la articulación de actores en el proceso de territorialización de la implementación
de la política agrícola en Santa Elena

María Fernanda Sánchez Pincay

Asesor: María Fernanda López Sandoval

Lectores: Myriam del Carmen Paredes y Andrea Carrión H.

Quito, septiembre de 2021

Dedicatoria

A mi madre, mi hermana y los comuneros que participaron en esta investigación, una de ellas falleció durante la pandemia COVID 2019.

Epígrafe

“El proceso de territorialización implica el dominio político y económico; la construcción y apropiación simbólica y cultural de un espacio además del control territorial de los agentes como el Estado, en una óptica de articulación de instituciones, facilita la construcción social de las identidades y dominio de un espacio” (Sosa 2012, 9).

Tabla de contenidos

Resumen	VIII
Agradecimientos.....	X
Capítulo 1	1
El problema de investigación	1
1.1. Antecedentes.....	1
1.2. Contexto de estudio	3
1.3. Planteamiento del problema	6
1.4. Objetivos e hipótesis de la investigación.....	9
1.5. Justificación	10
Capítulo 2.....	12
Marco teórico y referencial	12
2.1. Marco teórico	12
2.1.1. Construcción del territorio a través de la territorialidad	12
2.1.2. La gobernanza multinivel en el diseño y aplicación de políticas públicas territoriales	14
2.1.3. Las fallas de la política pública y la aparición de los conflictos sociales en los territorios	16
2.1.4. El desarrollo territorial rural desde la perspectiva del actor.....	18
2.2. Marco Referencial	20
Capítulo 3.....	24
Contexto territorial de las comunas y metodología.....	24
3.1. Contexto territorial de las comunas.....	24
3.1.1. Territorio de Santa Elena.....	24
3.1.2. Comuna Cerezal de Bellavista	26
3.1.3. Comuna Manantial de Guangala	27
3.1.4. Comuna Zapotal	29
3.2. Estrategia metodológica	30
Capítulo 4.....	34
Conformación histórica y organizativa de las comunas antes del proyecto PIDAASSE.....	34
4.1. Memoria histórica de las comunas Zapotal, Cerezal Bellavista, y Manantial de Guangala.....	34
4.1.1. Cerezal Bellavista.....	35

4.1.2. Manantial de Guangala.....	36
4.1.3. Zapotal.....	37
4.2. Forma de organización comunal, territorialidad, y conflictos de tierra en Santa Elena.....	39
4.3. Complejidad del territorio.....	42
Capítulo 5	44
Implementación del proyecto integral de desarrollo agrícola, ambiental y social de forma sostenible del Ecuador.....	44
5.1. Principales elementos del proyecto	44
5.1.1. Actores involucrados en la implementación de PIDAASSE	48
5.1.2. Lógica de implementación de PIDAASSE	50
5.2. Beneficios del proyecto PIDAASSE	60
5.2.1. Dimensión económica	60
5.2.2. Dimensión ambiental.....	60
5.2.3. Dimensión social	61
5.3. Causas de los conflictos.....	62
5.3.1. Aspectos sociales.....	62
5.3.2. Aspectos técnicos	63
5.3.3. Aspectos económicos	63
5.3.4. Aspectos territoriales.....	64
Capítulo 6.....	67
Territorialización y articulación territorial de la política PIDASSE en el desarrollo productivo de las comunas	67
6.1. Las percepciones de los comuneros.....	68
6.2. La percepción de la Prefectura de Santa Elena.....	69
6.3. La percepción de la Empresa Pública del Agua – EPA.....	70
6.4. La percepción del MAG	71
6.5. Territorialización de la política pública.....	73
Capítulo 7	76
Discusión y conclusiones	76
Anexo 1. Consentimiento informado y guía de entrevista.....	82
Anexo 2. Código de informantes.....	88
Lista de referencias.....	89

Ilustraciones

Figuras

Figura 3.1. Ubicación geográfica del área de estudio	25
Figura 5.1. Mapa de la distribución de vegetación en los lugares de estudio	46
Figura 5.2. Bosque seco	46
Figura 5.3. Centro de la comuna Zapotal	47
Figura 5.4. Proceso de implementación PIDAASSE	50
Figura 5.5. Comunero sembrando, diciembre de 2019	56
Figura 5.6. Producción de maíz en Zapotal, diciembre de 2019	57

Tablas

Tabla 3.1. Proceso de análisis de datos en el análisis temático del caso de estudio	32
Tabla 5.1. Beneficiarios y hectáreas intervenidas en PIDAASSE	53

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, María Fernanda Sánchez Pincay, autora de la tesis titulada “Análisis de la articulación territorial en el proceso de territorialización durante la implementación de la política agrícola en Santa Elena” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Desarrollo Territorial Rural concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, septiembre de 2021



María Fernanda Sánchez Pincay

Resumen

La presente investigación fue realizada en la provincia de Santa Elena, la cual nace de los antiguos territorios Huancavilcas, pueblos luchadores, navegadores y comerciantes; este territorio se rige por la Ley de Comunas (1936) que permite el usufructo de las tierras colectivas para vivienda y producción; presenta un alto nivel de pobreza, serios impactos sociales, como el desempleo, la migración de sus pobladores y el robo inescrupuloso de los recursos. Es una zona caracterizada de bosque seco y de tierras desérticas, debido a esta particularidad no tienen una historia de producción, por lo tanto, para producir requieren de adecuados sistemas de riego en la época seca. Para subsanar los aspectos mencionados, el Estado ha impuesto la implementación de varias políticas públicas sectoriales.

El Estado en el 2012 planteó una política agrícola en Santa Elena para revertir el contexto histórico de pobreza, de baja producción, y de migración interna. El Proyecto Integral de Desarrollo Agrícola, Ambiental y Social de Forma Sostenible del Ecuador (PIDAASSE) fue formulado y aplicado en el territorio desde un enfoque de territorialización, es decir bajo una perspectiva de intervención directa desde la cartera de Estado de Agricultura, bajo un convenio de operatividad ejecutado por la Empresa Exportadora de la Agroindustria Azucarera de la República de Cuba.

PIDAASSE En Santa Elena presentó una serie de limitantes al momento de implementarse, por ser, un territorio caracterizado por prácticas sociales heterogéneas, fisuras de intereses y debilidad organizativa. Situaciones que ameritaban una reelaboración de ciertos aspectos del proyecto, y que el Estado con su carácter inflexible, no se dejó interpelar y excluyó a los actores locales del diseño del proyecto.

Más allá de los aciertos y limitaciones que en la práctica se dieron, se trató de una política pública que lejos de partir de las necesidades propias de los pobladores de Santa Elena, respondieron a un proyecto diseñado desde el gobierno central, en coherencia con sus diagnósticos, propuestas y metas a nivel nacional en este caso, el ansiado cambio de la matriz productiva.

Este estudio presenta un debate actual del territorio con base en las políticas públicas territorializadas para dar respuesta a la pregunta de investigación ¿existió articulación territorial de las organizaciones comunitarias con los actores institucionales, durante la implementación del proyecto habilitación de tierras para uso agrícola en el marco de la Fase II, es decir contribuyó a una adecuada territorialización de la política pública?

La investigación alrededor de esta pregunta permitió conocer que en el desarrollo de PIDAASSE, los diferentes actores involucrados: los comuneros, los funcionarios del MAG, de la Prefectura, de la SENAGUA no realizaron una gestión coordinada en una dinámica de relaciones, sino más bien hubo una falta de claridad en cuanto a competencias, alcances y recursos de la intervención, lo cual, generó expectativas no resueltas entre los actores territoriales (diferentes niveles de gobierno), limitando y entorpeciendo el desarrollo de las capacidades y de acciones colectivas de los comuneros, quienes no lograron a largo plazo mejorar los aspectos productivos y de organización.

Desde esta perspectiva, la territorialización de la política pública implica un dominio político y económico, una construcción y apropiación simbólica-cultural, además del control territorial de los actores del territorio, siendo uno de estos, el Estado (Sosa 2012, 9). En este estudio la territorialización de la política pública presenta un debate en territorio; por un lado, no se reconoció las heterogeneidades de los territorios y las diversas jurisdicciones de los GAD, generando asimetrías territoriales y respuestas tardías; por el otro, la falta de precisión en la diferenciación de competencias en la intervención pública, lo cual condujo a la superposición de entidades sin mecanismos de operativización y representó un reto para la gobernanza multinivel (Carrión et al. 2019, 48-51).

Estos desafíos en la gobernanza multinivel se presentan en territorios que carece de procesos de desarrollo integrales, y se manifiestan según Lefebvre (1976) en una desfiguración de la territorialidad, por la no apropiación de los actores y pérdida de control y poder de su propio territorio (Márquez 2011 citado por Lefebvre, 1976).

Palabras claves: Santa Elena, gobernanza, política pública, territorialización, desarrollo territorial, enfoque territorial, fallas de la política pública, conflictos socioterritoriales, articulación interinstitucional

Agradecimientos

A mi asesora María Fernanda López por ser una excelente guía.

Capítulo 1

El problema de investigación

Este capítulo presenta un debate actual del territorio y la implementación de las políticas públicas territorializadas para contextualizar la problemática del tema de investigación.

1.1. Antecedentes

En el ámbito de las políticas públicas se usa la noción de “territorialización” como sinónimo de organizar, tratar problemas o llevar a cabo acciones a una escala de territorios, este concepto se remonta según Klein desde 1970 contexto en el cual se comienza a hablar de territorio, y participación en la toma de decisiones (Klein1996). La importancia de la territorialización de las políticas públicas radica en el enfoque territorial que facilita una gestión articulada del Estado en sus distintos niveles, lo cual debe garantizar una mayor efectividad para contribuir a los desequilibrios sociales, económicos y productivo (Matta et al. 2013, 70).

Hacia los años 90 emergen nuevas conceptualizaciones sobre el territorio, y con ello una nueva forma de concebir la territorialización. Es decir, el territorio pasó de ser comprendido como un espacio de aplicación de la autoridad pública, a ser concebido como multidimensional, construido desde la sociedad, y producido por los actores locales con una identidad específica (Martínez Godoy 2019, 159).

Esta definición tuvo implicaciones en la noción de territorialización que comenzó a ponerse en debate en Latinoamérica y en Europa. Como señala Monnet (2010) las discusiones que se han generado sobre la territorialización de las políticas públicas giran en torno al hecho de que las acciones que se ejecutan sobre un espacio o lugar están establecidas sobre una territorialidad específica (Monnet 2010, 94), siendo la territorialidad un proceso creativo y de articulación entre el Estado y actores sociales que permite equilibrar las necesidades socioculturales, con la dinámica organizativa e institucional, y la gestión de los recursos (González, et al. 2013, 246).

En este sentido, si bien el Estado plantea estrategias para continuar con las evoluciones en el territorio que la globalización exige además de potenciar las características propias del

territorio y articular las necesidades singulares con una lógica de implementación territorializada de políticas públicas; estas estrategias se diseñan en articulación de los distintos niveles de gobierno, sirven para potenciar los procesos participativos y ajustar las políticas a las necesidades de la localidad (Fontaine 2015, 72).

Esta línea es adoptada incluso por la CEPAL, que en un estudio reciente plantea que las políticas públicas deben formularse desde el territorio conjuntamente con el Estado, el mercado y la sociedad civil, para conseguir una apropiación, una participación, y una construcción basada en la expresión de los actores con una apropiación territorial orientada a explotar el potencial endógeno y reducir las desigualdades territoriales (CEPAL 2017, 87).

En función de la importancia del territorio para una territorialización de la política pública, Martínez Godoy (2019) señala que “la utilización del término de “territorialización” nos obliga a marcar una clara diferencia entre las “políticas públicas territorializadas” y las políticas públicas “territoriales” (Martínez Godoy 2019, 161). Las primeras son aquellas cuya formulación, diseño e implementación recaen sobre instancias centrales y cuya implementación consiste en una aplicación homogénea que no tiene en cuenta las especificidades territoriales, en términos de problemáticas locales específicas y formas de organización de los actores. Las segundas son aquellas que proceden de los actores a partir de una responsabilidad de participación que influya en el sistema de gobernanza territorial. locales:

Se configura así un debate entre la territorialización de las políticas versus las políticas territoriales, en el cual Gallicchio (2010) concluye que no es suficiente territorializar las políticas desde arriba debido a que son necesarios los recursos y voluntad política, que se consiguen con una debida articulación interinstitucional es decir, desde una construcción de capital social colaborativa, tomando en cuenta la gobernanza multinivel y el desarrollo económico local, esto se considera necesario para superar la territorialización de las políticas públicas y transitar hacia la implementación de políticas territoriales de desarrollo local (Gallicchio 2010 13, 22).

En este sentido, la adopción del enfoque territorial de la política pública representa la alternativa ideal para pasar del rol pasivo de los espacios (que los limita a ser receptores de

políticas públicas, programas y proyectos de desarrollo), al rol activo (como agentes del desarrollo recuperando lógicas y dinámicas internas propias). Así mismo se revitalicen los espacios para que los territorios no sean receptores de los beneficios o se definan las estrategias y acciones desde afuera, y en especial importancia en las zonas rurales las cuales han sido tratadas como meros espacios pasivos, receptores de la política pública, bajo un proceso dominante desde el nivel central y de producción capitalista (Martínez 2019, 163).

1.2. Contexto de estudio

En América Latina la adopción de las nociones de territorio y de territorialización en el ámbito de la política pública ha cobrado fuerza en las dos últimas décadas tras la consumación del “giro a la izquierda” a nivel regional. Con el objetivo de revertir las inequidades estructurales y de corregir los desequilibrios territoriales, se asiste a una revalorización de la planificación territorial y de la adopción de políticas de ordenamiento territorial (Carrión et al. 2019).

En el caso específico del Ecuador, durante el gobierno de Rafael Correa, las nociones de territorio y territorialización fueron ampliamente utilizadas en la visión gubernamental y en los instrumentos de planificación para el desarrollo nacional. A partir de una crítica al modelo de desarrollo basado en la economía de mercado, se propuso transformar la organización territorial del Estado mediante un tipo de planificación orientada a subsanar la inequidad territorial y social.

La Constitución de la República del Ecuador, sancionada en el año 2008, en su artículo 275 establece que:

El Estado planificará el desarrollo para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente (Asamblea 2008, art. 275).

Se promueve así la reestructuración del espacio estatal desde la planificación a través de un proceso de reordenamiento de las competencias por niveles de gobierno a manera territorial, regido por el “Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP), la inclusión del ordenamiento territorial a través de la

Estrategia Territorial Nacional (ETN) y los lineamientos desarrollados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades)” (Asamblea 2008, 82).

Así mismo, en su artículo 280, especifica además que el PND es el instrumento en el que se basaran las políticas, programas y proyectos públicos, y el que programará ejecutará el presupuesto, la inversión y la asignación de los recursos públicos, además de coordinar las competencias entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados (Asamblea 2008, Art 280).

Por consiguiente, se consideran los procesos de planificación nacional para la prestación de servicios e implementación de la política pública del nivel central en su correspondiente jurisdicción, dando importancia a la consolidación de la desconcentración como política nacional, con la conformación de los diferentes niveles de administración: zonas, distritos y circuitos a nivel nacional. Las zonas se conforman por provincias, basándose en la aproximación geográfica, cultural y económica. Estas, asimismo, están compuestas por distritos y estos, a su vez, por circuitos (SENPLADES 2020).

Bajo esta configuración se pretende que el Estado se haga cargo de la prestación de los servicios sociales públicos (Enríquez 2017, 130), ya que la descentralización es un principio constitucional que permite la transferencia del presupuesto para la gestión y se basa en las competencias exclusivas por niveles de gobierno: regional, provincial, Distritos Metropolitanos, Municipios, y Juntas Parroquiales (Batallas 2013, 1).

En lo que respecta específicamente a los sectores rurales, el gobierno nacional en conjunto con la cartera de Estado de agricultura promueve el desarrollo territorial rural con una estrategia de territorialización de la política pública en las zonas de planificación territorial en la formulación e implementación de la “Política Agropecuaria Ecuatoriana, hacia el Desarrollo Territorial Rural Sostenible: 2015-2025”, instrumento que fue formulado para conseguir el fortalecimiento del sistema institucional, económico, productivo y local, la repotenciación del sector agropecuario sostenible y para combatir la pobreza rural desde un enfoque territorial, además de recuperar la presencia del Estado en los territorios rurales (Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca 2015, 18-28).

A más de una década del giro a la izquierda en el Ecuador, varios autores han remarcado que la estrategia de reformar la estructura del gobierno a través de la territorialización de la política pública y de intervenciones directas desde las diferentes carteras del Estado y los diferentes niveles de gobierno hacia la localidad, presenta serias limitaciones que serán detalladas a continuación:

Martínez Godoy (2019) subraya que la política pública ecuatoriana de desarrollo social, económica o productiva ha venido formulándose desde una visión centralista que no toma en cuenta las dinámicas organizativas de los territorios (Martínez Godoy 2019, 157). En otras palabras, su impugnación radica en que la formulación, diseño e implementación de las políticas públicas se realizan a partir una visión centralista, y estas solo se aplican de manera homogénea sin considerar las necesidades locales de acuerdo a las dinámicas, especificidades del territorio y la organización de los actores (Martínez Godoy 2019, 161).

En esta misma línea, Carrión et al (2019) señalan que las dificultades que conlleva la territorialización de la política pública giran en torno a dos cuestiones: por un lado, a que no se reconoce las heterogeneidades de los territorios y las diversas jurisdicciones de los GAD, generando asimetrías territoriales y respuestas tardías; por el otro, la falta de precisión en la diferenciación de competencias en la intervención pública, lo cual conduce a la superposición de entidades sin mecanismos de operativización y representa un reto para la gobernanza multinivel (Carrión et al. 2019, 48-51).

Las autoras resaltan que, si bien los procesos, instrumentos, metodologías y lineamientos de planificación y ordenamiento fueron diseñados de manera diferenciada para cada nivel de gobierno, existen limitaciones en la operatividad y tecnicismo que requiere de talento humano especializado para mejorar la capacidad de gestión del territorio en las diferentes escalas (Carrión et al. 2019, 56).

Cabe señalar, estos estudios manifiestan una confrontación en el concepto de territorialización manejado por el gobierno de Rafael Correa, debido a que surge desde el nivel central y se pretende a la vez implementar de manera homogénea en los diferentes niveles del Estado: desde el nivel nacional con políticas públicas nacionales para el desarrollo territorial, de los Gobiernos Autónomos o Subnacionales con políticas territoriales locales que generan y

manifiestan las desigualdades en los territorios. Estos desafíos se deben a la desarticulación interinstitucional, la baja capacidad técnica al integrar los procesos de descentralización además de asumir como propias algunas competencias que no les corresponden (Carrión et al. 2019, 61).

En esta investigación se pretende contribuir a este campo de estudios sobre la territorialización de la política pública durante el gobierno de Rafael Correa, a partir del estudio de caso de la implementación del Proyecto Integral de Desarrollo Agrícola, Ambiental y Social de Forma Sostenible del Ecuador (PIDAASSE) en la península de Santa Elena.

1.3. Planteamiento del problema

El relieve costero del Ecuador, específicamente en la Península de Santa Elena se vio afectado durante los años 1997 y 1998, por el fenómeno de El Niño, el cual, causó pérdidas económicas de US\$ 650'000.000 afectando al sector productivo con el aumento del nivel de agua, lo que eventualmente ocasionó que las tierras fueran convertidas en planicies inundadas, eliminando zonas habitadas, además de la pérdida de cosechas agrícolas, y de acuicultura como: la recolección de la larva de camarón, piscinas camaroneras, laboratorios, etc. (Ministerio de Salud Pública y Organización Panamericana de la Salud, 1998). Igualmente, la pérdida de infraestructura y la aparición de impactos sociales significativos como el desempleo (Marcillo, 2002), de tal forma que se sumaron a los rezagos en la ruralidad e incidió en un crecimiento de la pobreza que estaba en un 68,4% a un 78,2% y el incremento de la indigencia rural de un 17,5% a un 19,9% (Gasparri et al. 1999).

En la Península, el sector de la Acuicultura logró un resurgimiento de forma inmediata en 1998, debido a los efectos del calentamiento de las aguas del mar, los empresarios privados de esta actividad económica lograron exportar aproximadamente 114,994 toneladas métricas (TM) de camarón, alcanzando 875 millones de dólares anuales (Marcillo, 2002). Los pobladores de la zona costera se dedicaron además a la recolección de larvas de camarón para proveer a los criaderos que se habían surgido en la provincia desde 1970 pero alcanzado un desarrollo en los 90s; luego se vincularon a servicios como: guardias de seguridad, choferes, controladores de cosecha de camote, yuca, maíz, zapallo, sandía, tomates, entre otros, lo que mitigó en parte la difícil situación económica. Sin embargo, entre 1999 y 2005, la actividad

camaronera se vio afectada por el virus del Síndrome de la Mancha Blanca que impactó negativamente a un 80% del volumen de la producción, lo que ocasionó la disminución de fuentes de trabajo en toda la zona (Cuenca, 2015).

Bajo un contexto histórico de pobreza, de baja producción, de migración interna y de deuda agrícola, el Estado en el 2012 planteó una política agrícola para revertir el éxodo de los campesinos en las zonas rurales, ya que consideró que este fenómeno pone en riesgo las tierras costeras y la soberanía alimentaria, en un intento de recuperar una visión de desarrollo que incorpora el concepto del Buen Vivir y de recuperar las libertades y capacidades de los ciudadanos ecuatorianos. Así, el PIDAASSE se articuló con el mismo objetivo del gobierno nacional establecido en el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), de garantizar la soberanía alimentaria del Ecuador a través de la reducción de las importaciones no petroleras de bienes primarios y basados en recursos naturales en un 40,5%, y de esta manera fortalecer el mercado de alimentos interno (PIDAASSE 2018).

El PIDAASSE se enmarcó dentro de la estrategia del gobierno del cambio de la matriz productiva que priorizaría el sector energético y que además promovería nuevas alternativas de exportación frente a las tradicionales políticas de explotación de recursos no renovables. Se apostaba por una diversificación productiva de productos agrícolas y la aplicación de tecnología para superar la importación de bienes alimenticios (SENPLADES 2009, 17).

El proyecto tiene como propósito implementar sistemas integrales de producción agropecuaria con tecnologías modernas de riego en tierras comunales en la península de Santa Elena.

Específicamente, esta política buscaba:

Fomentar la producción agropecuaria con un enfoque sostenible promoviendo la gestión empresarial.

Implementar sistemas de riego parcelario en base a las necesidades en cada módulo agrícola.

Desarrollar un sistema de comercialización sostenible que permita disminuir el índice de pobreza en el sector.

Desarrollar además la capacitación y contribuir al desarrollo humano de la población involucrada con nuevas tecnologías.

Conducir el proyecto con una administración que posibilite el uso racional de los recursos financieros y materiales (Ficha informativa de proyecto GPR 2017, 1).

Mediante estos objetivos, el Estado se proponía habilitar, en un periodo de tres años, 10.630 hectáreas de tierras comunales para la producción agrícola en la península de Santa Elena, una región caracterizada por la presencia de bosque seco, suelos desérticos con tendencia a la salinización de los suelos, además de una prominente tala de bosque que ha provocado la desertificación de los terrenos comunales, y un bajo nivel de incorporación de áreas a la producción. En términos socioeconómicos, la península de Santa Elena se distingue por un elevado nivel de pobreza que se refleja en la carencia de los bienes y servicios: ausencia de infraestructura, como vías de acceso, canales de saneamiento, centros de salud y de educación, así como de centros de almacenamiento, ni mercados para la comercialización. Además, en la zona no se presentan asociaciones, lo que conlleva a no poder acceder a créditos para inversión en el sector (PIDAASSE 2018).

Este instrumento de la política pública de la Cartera de Agricultura del Ecuador, realizó una inversión de \$36'082.832, el monto del cual el 60% fue destinado en infraestructura de riego, centro de secado de maíz y almacenamiento de granos, el 24% para el fomento de la producción y el 16% restante se utilizó en asistencia técnica y gestión administrativa. Como parte de los resultados oficiales se reporta que esta política intervino en 5.630 hectáreas incluidas las 350 ha. en la provincia del Guayas, y dejó a 5.630 ha. instaladas con riego. El ingreso de beneficiarios acumulado hasta el 2017 es de 35'502.095 USD, con creación de 30 bancos comunales, y 3.500 empleos directos de los procesos productivos de siembra, cosecha, comercialización de los productos, con fomento a la equidad de género, como también, la disminución del 20% de comuneros que migraron a zonas urbanas (PIDAASSE 2018). Con estos resultados expuestos por el Ministerio de Agricultura, se observa, como la inversión casi ha sido recuperada, y como la intervención en 4000 ha. instaladas con riego han permitido que, tres mil quinientos comuneros obtengan ingresos propios de la producción de café, maíz, limón, maracuyá, sandía y melón.

Sin embargo, a pesar de los de los resultados económicos del proyecto, se manifestaron algunas irregularidades durante la implementación de PIDAASSE Fase II. La Federación de Comunas de Santa Elena menciona que la distribución de las tierras se llevó a cabo como una dinámica de pagos políticos, proceso que influyó negativamente en la débil estructura de la organizaciones comunitarias; además se menciona una inadecuada utilización de las maquinarias que a pesar de haber sido entregadas a los comuneros para la producción, se

reservaron para el comercio y usufructo de los técnicos, seguido por la falta de asistencia técnica no configuró en la efectividad de la producción (Federación de Comunas de la provincia de Santa Elena, 20 de julio 2018).

Recapitulando, PIDAASSE fue formulado desde el Estado central e implementado en el territorio bajo una orientación de territorialización de la política pública agropecuaria y según la información documentada por la Cartera de Agricultura ha logrado una evaluación positiva; por otro lado, existe evidencia, desde la perspectiva de los actores territoriales, sobre fallas en su ejecución que demuestra las debilidades de la implementación en el territorio, ocasionando una serie de conflictos territoriales, y visibilizado las ya existente fracturas internas en los cabildos en Santa Elena.

En este sentido se comprende que las condiciones territoriales establecen un contexto heterogéneo en el territorio, por tanto, la política pública debe ser formulada e implementada de una manera diferenciada, teniendo en cuenta las especificidades, de lo contrario puede ocasionar efectos y respuestas contradictorias al desarrollo territorial. Esta tesis busca responder la siguiente pregunta de investigación: ¿existió articulación territorial de las organizaciones comunitarias con los actores institucionales, durante la implementación del proyecto habilitación de tierras para uso agrícola en el marco de la Fase II, es decir contribuyó a una adecuada territorialización de la política pública?

La investigación alrededor de esta pregunta permitirá conocer si las comunas aumentaron el grado de capacidad de acción frente a los desafíos generados a partir de la implementación de políticas productivas y económicas en los territorios desde una perspectiva de territorialización de la política pública.

1.4. Objetivos e hipótesis de la investigación

Objetivo General

Analizar la articulación entre los actores institucionales y de la organización comunitaria de las comunidades Zapotal, Manantial de Guangala y Cerezal Bellavista en la implementación de PIDAASSE.

Objetivos Específicos

1. Identificar la conformación histórica y organizacional de las comunas Zapotal, Manantial de Guangala y Cereza Bellavista, y su situación antes del proyecto PIDAASSE
2. Determinar la caracterización del proyecto PIDAASSE, beneficios y conflictos que se desarrollaron en las comunas Zapotal, Manantial de Guangala y Cereza Bellavista.
3. Analizar el proceso de territorialización de la política pública de PIDAASSE en el desarrollo productivo de las comunas Zapotal, Manantial de Guangala y Cereza Bellavista.

Hipótesis de la investigación

Como hipótesis de investigación se plantea que las características principales de esta política, la lógica de implementación y la articulación entre los actores institucionales y de la organización comunitaria de las comunas Zapotal, Manantial de Guangala y Cereza de Bellavista durante la implementación de PIDAASSE no generaron una adecuada territorialización de la política pública, lo cual representa desafíos en la gobernanza multinivel y el desarrollo territorial al que el proyecto se orienta.

1.5. Justificación

La investigación se justifica en tres argumentos: a) se basó en generar información fundamentada desde la aproximación de la percepción de los comuneros de Santa Elena e instituciones públicas para aportar a la discusión, análisis y reflexión de la necesidad de vincular a los pueblos y comunidades con el gobierno para definir una diferenciación en la aplicación de la política.

b) Dentro del campo de las investigaciones territoriales, el estudio puede contribuir a los análisis en la heterogeneidad de un territorio, y como esta diferenciación territorial, combinación de recursos y capacidades tecnológicas, organizativas, puede crear una pertenencia, así mismo una identidad territorial con pertenencia local, y conllevar a los actores a realizar acciones colectivas con objetivos económicos (Klein 2005).

Dentro de este marco, los territorios rurales se componen por ser sociedades heterogéneas que se desarrollan entre relaciones de cooperación y de conflicto (Campbell 2014, 50); estas concepciones particulares de los actores a las que se suman las disputas de poder político y económico conforman las desigualdades que se generan en el territorio. Cabe destacar, la

corresponsabilidad de acciones sirve para fundamentar y transformar un espacio, es decir se propicia una nueva gobernanza a través de reciprocidad de la confianza en los líderes, facilidad de acuerdos y regulaciones formales para resolver problemas locales, como también, la importancia de las reuniones de asamblea, las capacidades para resolver conflictos, la toma de decisiones justas y equitativas, la disposición y voluntad de la comunidad (Nakandakari, Caillaux, Zavala, Gelcich y Ghersi, 2016, 210).

Esto a través de una estrategia de acción comunicativa posibilita la acción colectiva y la interacción de los actores generando una plataforma de acción y un aprendizaje social.

c) Aporta al debate académico de la territorialización de las políticas públicas, reflexiona y pone en discusión dos características estructurales, la primera que los gobiernos locales sean los rectores y los articuladores de las necesidades e iniciativas del territorio con el gobierno central. Ahora bien, en los últimos años, también entra en discusión, si los gobiernos provinciales pueden ser los nexos articuladores con los niveles de gobierno para transformar y desarrollar el territorio.

En pocas palabras, abordar el análisis de estos argumentos resultan un desafío para la actual investigación académica en ciencias sociales.

Capítulo 2

Marco teórico y referencial

En este apartado se presentan las principales teorías que conforman esta investigación; y en el marco referencial se presenta la definición de la palabra territorialización, así mismo, el debate de aplicar las políticas públicas territorializadas versus la construcción de las políticas con enfoque territorial.

2.1. Marco teórico

Este capítulo presenta las principales teorías en las que se va a enmarcar la investigación.

2.1.1. Construcción del territorio a través de la territorialidad

Este estudio parte de un marco epistemológico sobre el territorio y las transformaciones que éste ha sufrido, y cómo a partir de las dinámicas territoriales se ha evolucionado. En primer lugar, se analiza el concepto de territorio por considerar que tiene directa incidencia en el desarrollo territorial y la manifestación de sus necesidades para la elaboración de las políticas públicas.

El territorio ha estado vinculado históricamente a relaciones de poder y dominación en los distintos espacios que involucran al Estado, la población, y a las organizaciones de la sociedad civil. Massey especifica al espacio como complejo y lo expresa como de “relaciones, flujos y fronteras; territorios y vínculos, nodo, abierto de relaciones, articulación de influencias, prácticas e intercambios” (Massey 2007,9), aspectos que fomentan una identidad y se manifiesta en prácticas que dignifican el espacio. Es importante que este concepto polisémico sea analizado en aspectos institucionales, como es el caso de este estudio.

Por su parte, Boisier (2001) conceptualiza al territorio como un espacio geográficamente delimitado, el cual se basa en una construcción social que emerge de manera organizada para establecer redes de comunicación e infraestructura para una población que se identifica con este espacio no necesariamente con límites naturales, administrativos o políticos (Boisier, 2001).

En efecto se entiende que el territorio es un proceso en construcción, de apropiación y productor de nuevas territorialidades como de estrategias de territorialización (Díaz y Guzmán 2014, 17). En este sentido se debe incluir la visión del Estado-Nación que considera al Estado como un agente trascendental en la construcción de un territorio. Por otro lado, Suarez (2016) indica que no se puede considerar al Estado como omnipotente en la formulación de las políticas públicas, porque este se combina de distintos niveles a nivel nacional, provincial y municipal (Suarez 2016, 190), esta combinación, según Suarez, permite comprender que la acción estatal sobre el territorio es incoherente.

De esta manera, se incorpora la discusión de la articulación multinivel o gobernanza multinivel para matizar la articulación del Estado y el territorio. Primeramente, bajo este contexto se integra la noción de la territorialidad como resultado estratégico de los actores en el territorio (González et al. 2013, 246).

Como se señaló con anterioridad, la noción de la territorialidad hace mención a la apropiación de las entidades públicas del Estado en el espacio concebido como parte su territorio (Pérez 2017, 250). También Abramovay (2006) define a la territorialidad, desde el análisis de las instituciones y la influencia que ejerce la interacción social de una localidad, y desde una mirada sectorial, la territorialidad se aborda desde una perspectiva histórica y de influencia de fuerzas sociales (Abramovay 2006, 2), por lo cual, el abordaje territorial para el desarrollo fomenta un empoderamiento privado, público y organizativo.

En este contexto la territorialidad y las transformaciones que de esta resultan, son producto de la articulación entre la territorialidad global y local, tomados desde los procesos socio espaciales modernos; la territorialidad ha trascendido a un valor denominado, sentido de pertenencia, que los actores de la sociedad le dan a su territorio (Monnet 2010, 92). Sin embargo, la globalización deprecia al territorio o también lo revaloriza de una manera territorial (Díaz y Guzmán 2014, 9), es así que nace un desafío, la existencia de la diversidad de los individuos y el reconocimiento de esta y la heterogeneidad del territorio con sus diferentes procesos políticos.

2.1.2. La gobernanza multinivel en el diseño y aplicación de políticas públicas territoriales

Actualmente para identificar las sendas del desarrollo se analiza la equidad social, la capacidad del Estado, la conservación ecológica y la gobernanza, sobre todo, en los países que presentan índices altos de pobreza e injusticia social. Para este estudio se incorpora la discusión de la articulación multinivel o gobernanza multinivel, para matizar la articulación del Estado y el territorio. Estas definiciones permitirán realizar un análisis de la articulación del territorio de Santa Elena, con sus organizaciones basada en las prácticas e instituciones, en el marco de la aplicación de la política pública PIDAASE.

El concepto de gobernanza permite la estructuración y el orden local, y resultará de la interacción de los actores del territorio que intervienen en el modo de gobernar (Kooiman y Van Vliet 1993,64). Esta corresponsabilidad de acciones sirve para fundamentar y transformar un espacio en diferentes aspectos de una sociedad. Matta (2013) indica que existen dos mecanismos de gobernanza: el que se desarrolla en la política pública desde abajo hacia arriba, y el que se expande en un mismo territorio enmarcado en un proyecto (Matta 2013,67).

Para hablar de la gobernanza, se debe comprender que las políticas públicas territoriales, se deben ejercer sobre un territorio, y conviene ser formuladas juntamente con los actores, para conseguir una apropiación, una participación y una construcción basada en la expresión de los actores mismos. Jolly (2012, 8) le da un significado a esta estrategia y la denomina territorialización. Esta exige un “proceso creativo entre gobierno y actores sociales, y con ello la búsqueda de mecanismos para empatar prioridades socioculturales, dinámica organizativa e institucional, además de recursos del territorio” (González et al. 2013, 246), para conseguir un impacto social, cultural y económico en el territorio, la territorialización se vincula con la territorialidad, como consecuencia del territorio y estrategia de los actores (González et al. 2013, 246).

En el marco de la gestión del desarrollo, la territorialización implica un dominio político y económico, una construcción y apropiación simbólica-cultural, además del control territorial de los actores del territorio, siendo uno de estos, el Estado. Asimismo, en otra óptica, esta facilita la construcción social de las identidades y dominio de un espacio (Sosa 2012, 9). La

construcción social del territorio se basa en una pertenencia territorial que se apoya en la heterogeneidad del territorio y su complejidad por los impactos que la globalización trae consigo.

De esta manera la sociedad se apropia de las políticas públicas para la construcción de su propio territorio. Dunn la conceptualiza a la política pública, como las acciones que se realizan para resolver los problemas de las sociedades; y que no únicamente son diseñadas por el Estado sino también por actores no estatales (Dunn 1981).

Por lo tanto, si las políticas públicas desde la construcción del territorio y son el resultado de la articulación territorial del Estado, sociedad y mercado, se las debe analizar como modos de gobernanza, y si los problemas de la gobernanza se manifiestan como problemas institucionales, por la falta de capacidad del Estado en la relación y eficiencia de la acción pública, se convierte en una doble problemática por el desinterés en el relacionamiento Estado, actores no estatales y externos para la toma de decisiones de manera territorial y no sectorial (Fontaine 2015, 88).

La arena de la política pública constituye un aspecto sociopolítico, que se configura en cinco fases de desarrollo “las identificaciones de los problemas, la formulación de soluciones, la toma de decisiones, la implementación y la evaluación” (Roth 2003, 117). El diseño de la política pública es la capacidad que tiene el Estado en sus distintos niveles, gobierno central, subnacional, local, por ejemplo, parroquial, en el caso ecuatoriano, de actuar a través de decisiones con mecanismos específicos en respuesta a las demandas colectivas y dar soluciones a problemas públicos (Asamblea 2008, Art 267). Roth menciona que el proceso de una política pública puede iniciarse en cualquiera de las cinco fases mencionadas, invertir u obviar su orden. Un ejemplo de esta particularidad es que se pueden tomar decisiones políticas en el proceso de implementación, esto permite al mismo tiempo realizar ajustes a la política (Roth 2007). Roth define a la política pública como normativa de las instituciones públicas:

La política pública en un mismo término son las normativas de las instituciones públicas, las cuales se definen como, planes, leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, fallos jurídicos, entre otros, como a las actividades políticas y administrativas, y son ejecutadas por

los actores políticos, sociales, y autoridades públicas, para la elaboración, decisión, implementación y evaluación; con efectos en la sociedad y en la política (Roth 2014, 35).

En la política pública existen modelos de implementación, uno de estos es el trabajo articulado de manera vertical, desde arriba hacia abajo, con una distinción entre lo político y lo administrativo para conseguir acciones efectivas; el segundo modelo es el trabajo articulado desde abajo hacia arriba, que sirve para construir la política pública, desde la estructura organizativa con procedimientos y sus propias reglas, con la finalidad de potenciar la capacidad de aprendizaje. Este estudio discute cuál de los dos modelos es más eficiente, y Roth responde que “La implementación perfecta de la política pública es perfectamente inalcanzable” (Roth 2003, 121 - 122).

2.1.3. Las fallas de la política pública y la aparición de los conflictos sociales en los territorios

En función de la aplicación de las políticas públicas resulta necesario también mencionar sobre las fallas de la implementación de las mismas. Pressman y Wildavsky (1973) indicaron tempranamente que las fallas se deben a conflictos de intereses de los actores, sin la disponibilidad de recursos, normativas y una estructura organizativa. Estos vacíos conducen a deficiencias visibles de la implementación que imponen un distanciamiento entre la fase de toma de decisión, la aplicación en el territorio y los resultados no esperados de las decisiones (Pressman y Wildavsky 1973 citado por Roth 2007, 107). Así mismo, cuando las políticas públicas son impuestas, los actores no se ven involucrados, no comparten los objetivos y estrategias (Fontaine 2015).

Para lo cual, según Fontaine es necesario involucrar a los actores para que tengan una actitud proactiva en la implementación. Las decisiones impuestas desde arriba hacia abajo obtienen resultados menos dinámicos y esperados. A partir de este análisis, el autor manifiesta que se debe estudiar la diversidad, perspectivas y racionalidades de los actores, así como las interacciones de los actores estatales y no estatales dejan como resultado la priorización de los problemas de política pública siguiendo un proceso vertical de arriba hacia abajo, mientras que la influencia de los actores externos al Estado considerados como grupos de interés promueven los problemas de interés. Por lo tanto, la selección de la problemática se da por la

negociación con el poder ejecutivo y legislativo realizada por los movimientos sociales con un proceso de abajo hacia arriba (Fontaine 2015, 45- 47).

La forma de relacionar la acción pública y las formas que la implementación de la política es dada en el territorio, son el resultado de la gobernanza territorial desde el planteamiento de estrategias comunes entre los actores territoriales. Es decir, una participación incluyente de todos los actores basada en la confianza, generación de redes, y normas de reciprocidad conllevan a que este sistema de autogobierno permita la posibilidad de mantenerse en el tiempo, así como, los incentivos e intenciones, relacionadas con las expectativas de los actores territoriales.

En este contexto, si estas expectativas no se cumplen en el territorio estas se tornan en conflictos, los cuales son parte de la vida social y surgen del relacionamiento entre comunidades, pueblos, empresas y Estados. Pruitt, Rubin y Kim (1994, 5) definen el concepto de conflicto como una divergencia de intereses en que los objetivos de las partes no se alcanzarán simultáneamente, así también, lo entiende (Lederach 1996,8) cuando uno o varios actores reaccionan ante el desacuerdo sobre la distribución de los recursos, o desigualdad de poder, entre otros; el problema o los acontecimientos no se identifican como el conflicto sino más bien se usan para identificar lo que falta en la relación de los involucrados.

Es decir, el conflicto se torna cuando la sociedad otorga un valor o significado a lo que acontece, y este se basa en la historia y conocimiento acumulado (Carvallo y Calvo 2020, 18).

De esta manera existe una correlación de los fallos de la política pública, la débil capacidad de las instituciones y una ausencia de gobernanza que aumentan los escenarios de conflictividad en los territorios durante el desarrollo de los proyectos productivos; estas dificultades deberían ser respondidas como estrategias de acción colectiva por los actores territoriales (Carvallo y Calvo 2020, 17).

Los conflictos agudizados por las brechas de la implementación de la política pública, a partir de las tipologías o causas que permiten ilustrar los determinantes de los conflictos, los cuales, se interrelacionan y sostienen desde su procedencia, estos pueden ser de: valor temático, coyunturales y estructurales (Carvallo y Calvo 2020, 20).

Las causas de carácter temático se determinan desde los conflictos entre la comunidad, empresa y Estado, en donde prevalecen problemáticas ambientales, socioculturales, como, la inequidad social y económica y la competencia entre actores en el uso de los recursos, por ejemplo: la tierra. Las causas coyunturales se determinan en la falta de información sobre los proyectos, las expectativas de beneficios no satisfechos, la coyuntura política, la coyuntura relacionada con el modelo o tipo de relacionamiento que la empresa desarrolla con sus grupos de interés. Así mismo, entre las causas estructurales se encuentran la vulnerabilidad en zonas rurales donde se desarrollan e implementan los proyectos, la ausencia de gobernanza del Estado como la falta de institucionalidad (Carvallo y Calvo 2020, 20).

2.1.4. El desarrollo territorial rural desde la perspectiva del actor

Como se indicó en el capítulo anterior este estudio parte de un análisis de una política pública territorializada PIDAASSE y las coyunturas que se configuraron en post del desarrollo. Por lo tanto, se incorpora al marco el desarrollo territorial rural que constituye un paradigma relativamente nuevo que provee un enfoque integral del desarrollo visto desde las dimensiones económico, productivo, social, cultural y físico-espacial; estas dimensiones, según Pecqueur son la base de modelos específicos de organización y producción, por lo tanto, el resultado del análisis de cada una de ellas corresponde a un marco metodológico y teórico desde el cual se puede evaluar un proceso de desarrollo territorial y sugerir recomendaciones o identificar puntos débiles del proceso, aportando a una mejor comprensión y análisis como un espacio dinámico multidimensional (Pecqueur 1998, 141).

El desarrollo territorial busca el empoderamiento y la innovación social a partir de procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones, que facilitan lazos socioeconómicos, productivos y políticos entre los actores, formando sistemas territoriales con relaciones no mercantiles, con base a una historia en común que conlleve a una dinámica de valorización de recursos y activos específicos del territorio (Klein, 2005). También hace referencia a la creación de modos de organización de carácter asociativo para la producción de bienes y servicios, que se efectúan de manera próxima, interconectados bajo una lógica de complementariedad recíproca y no mercantil.

El desarrollo territorial rural, según los propulsores Schejtman y Berdegúe (2004, 30), lo definen como “un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural”, la transformación productiva tiene como objetivo facilitar la articulación a mercados dinámicos y lograr la concertación de los actores del territorio para de esta manera involucrarse en las políticas y que los beneficios sean entregados (Schejtman y Berdegúe 2003, 47). Lo anterior supone una integración de los espacios urbano y rural que promueva una dinámica de innovación y competitividad en el territorio con el mercado global (Romero 2012, 27).

Bruno Revesz (2006), señala que este enfoque apuesta a incluir la dimensión territorial de lo rural en el proceso de descentralización, lo que facilitará la aceptación de que la agricultura no es la única actividad económica y social de las familias. Es así como aparece la denominación de la pluriactividad, la cual, se manifiesta en un territorio, como una estrategia familiar que presenta nuevas o viejas iniciativas para la subsistencia, siempre para la mejora de la situación económica (Valcárcel, 2017). Revesz (2006, p. 52 citado en Valcárcel 2017, 63) indica que para lograr el desarrollo en el medio rural se debe “favorecer los espacios de aprendizaje, de concertación, de negociación, de decisiones colectivas, que asocian actores e instituciones locales y regionales”.

Por otra parte, si bien el enfoque del desarrollo territorial promueve un análisis de la construcción social del espacio integral, la perspectiva del actor facilita el análisis de las prácticas sociales heterogéneas y discursivas accionadas e interpretadas por los actores sociales en la concepción de sus vidas y las de otros; esta perspectiva sirve para estudiar cómo se producen, reproducen, consolidan y transforman estas diferencias, que permiten que los actores sean participantes, que utilicen información y establezcan estrategias en sus articulaciones con los múltiples actores así como las instituciones (Long 2007, 43).

Se resume en la heterogeneidad de las prácticas sociales y repertorios culturales, así parezcan como homogéneas, esta perspectiva sirve para estudiar cómo se producen, reproducen, consolidan y transforman estas diferencias. Los actores deben ser considerados como receptores de la política activos que manejan información y planean estrategias durante sus articulaciones con los actores locales (Long 2007, 43).

Para continuar con los esfuerzos de desarrollo territorial rural, los actores sociales deben analizar y comprender el territorio, con el fortalecimiento de la capacidad de manejo e interpretaciones de su realidad; los actores crean sus propios espacios para construir y desafiar los programas gubernamentales en los que no están de acuerdo y entender los procesos organizativos que influyen en el poder y la acción social (Long 2007, 64). La perspectiva del actor nace de una crítica a la teoría de la modernización y del marxismo por su carácter estructuralista y determinismo externo en el siglo XX; se menciona que estos procesos de reestructuración no se desligan de la acción social debido a que nacen de las luchas sociales; además de, que se introducen en los modos de vida de los actores, de su organización, y de esta manera son transformadas, reconociendo el papel que desempeña el actor desde la acción humana y su conciencia (Long 2007, 41, 42).

La teoría del actor se presenta en la capacidad de hacer una diferencia para resolver algunos problemas que se presentan, desde el orden y sistematización de sus propias experiencias, además de manejar aptitudes específicas como el acceso a recursos materiales y no materiales (Long 2007,108).

Esta perspectiva plantea estudiar cómo se reproducen los actores, usando y creando sus redes sociales, ya que no son exclusivamente de carácter individual; estas redes se forman por la práctica de organización y sus modos de vida, además de sus articulaciones y relaciones de poder (Long 2007, 108). En Ecuador los movimientos cívicos representan y promueven agendas de cambios, en algunas ocasiones desafían la normativa, las cuales son rectoras actuando desde sus intereses.

2.2. Marco Referencial

En la última década los gobiernos nacionales del Caribe y de Latinoamérica han utilizado de manera ineficiente la llamada “territorialización de la política pública” para solucionar los problemas y a la vez asumir competencias propias de los gobiernos locales, los cuales tienen la responsabilidad de generar gobernabilidad a través del diálogo y generación de alianzas para la implementación de políticas. Este marco presenta primeramente la definición de la palabra territorialización, así mismo, cual es el proceso de territorializar las políticas públicas, y como esto deja a un lado el derecho de participación de los actores.

El proceso de territorialización nace a partir de los años 90 con el concepto de territorio, y desde el ámbito de la política pública en los años 70, este término se deriva de la acción territorializar que proviene de “organizar o tratar a una escala de territorio” (Martínez Godoy 2019,160). En el contexto de Latinoamérica, existen algunas reflexiones alrededor de cómo se territorializa el estado y se implementan las políticas públicas en el territorio nacional, las cuales se mencionan a continuación:

El proceso de territorialización de las políticas públicas implica de-construir y reconstruir los procesos de actuación de los poderes públicos, es decir, examinar relaciones, alianzas y conflictos entre el gobierno central y los gobiernos locales; a efectos de identificar la forma en que dichas instancias intervienen en cada política concreta y con qué resultados específicos, señalando mecanismos y tipos de coordinación generados. (...) Se pone énfasis no solo en los contenidos de intervención sino también en la forma en la que se toman las decisiones, la inclusión de los niveles de gobierno en la elaboración e implementación en una dinámica de relaciones (Demuca 2011, x).

La discusión de la territorialización como eje fundamental en el ciclo de las políticas públicas comienza debido a que la formulación, diseño e implementación se lo realiza desde las instancias centrales; y estas solo se aplican de manera homogénea sin considerar las necesidades locales de acuerdo a las dinámicas, especificidades del territorio y la organización de los actores (Martínez Godoy 2019, 161). Para lo cual, territorializar una política pública debe significar construir gobernabilidad local con base en una identidad del territorio es decir las relaciones sociales, productivas y sus diferentes características físicas o ambientales para decidir la aplicación (Miño 2019, 178 - 182).

Para los gobiernos del Ecuador, El Salvador, y Argentina, la territorialización de la política pública es esencial para la fundamentación de un espacio, tanto para resolver el bajo impacto de la aplicación de los instrumentos de la política, como también, definir las competencias de los actores en un territorio (Demuca 2011). Mientras tanto en la actualidad, se plantean la necesidad de mecanismos adecuados para la articulación multinivel; Miño menciona que se debe sumar la participación y la planificación en todos los procesos de gestión pública con el fin de conseguir transparencia y evaluación de la política pública (Miño 2019, 182).

En el contexto del Ecuador, se consideran los procesos de planificación nacional para la prestación de servicios e implementación de la política pública del nivel central en su correspondiente jurisdicción dando importancia a la consolidación de la desconcentración como política nacional en la conformación de los diferentes niveles de administración: zonas, distritos y circuitos a nivel nacional (SENPLADES 2020).

Las zonas se conforman por provincia, basándose en la aproximación geográfica, cultural y económica; a su vez la zona está compuesta por distritos y estos a su vez por circuitos. Esta consolidación implica que el Estado se hace cargo de la provisión de los servicios sociales públicos (Enríquez 2017, 130); y la descentralización es un principio constitucional que permite la transferencia del presupuesto para la gestión y se basa en las competencias por niveles de gobierno: Regional, Provincial, Distritos Metropolitanos, Municipios, y Juntas Parroquiales (Batallas 2013, 1).

Según la Constitución del Ecuador en su artículo 226 indica que las competencias del gobierno central podrán descentralizarse, excepto la defensa y la seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales, la política económica y tributaria del Estado, la gestión de endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y convenios internacionales expresamente excluyan. La descentralización será obligatoria cuando una entidad seccional la solicite y tenga capacidad operativa para asumirla (Asamblea 2008, art. 226).

Sin embargo, en Ecuador la estrategia de reformar la estructura del gobierno a través de intervenciones directas desde las diferentes carteras de Estado a los diferentes niveles de gobierno sin reconocer las heterogeneidades de los territorios y las diversas jurisdicciones de los GAD, ha generado asimetrías territoriales y respuesta tardía a las necesidades del territorio (Carrión et al. 2019, 48-51). El COOTAD es la ley que rige a los GAD y determina el sistema de competencias, la descentralización en vez de ser un derecho según la constitución, se ha vuelto una lucha, y conlleva a un reto en la gobernanza multinivel.

Teniendo en cuenta que los procesos, instrumentos, metodologías y lineamientos de planificación y ordenamiento fueron diseñados de manera diferenciada para cada nivel de gobierno, sin embargo, existen limitaciones en la operatividad y tecnicismo que requiere de

talento humano especializado para mejorar la capacidad de gestión del territorio en las diferentes escalas (Carrión et al. 2019, 56).

Lo cual, conlleva al debate sobre la territorialización de las políticas versus políticas territoriales; Enrique Gallicchio concluye que; “las acciones se deben llevar a cabo en torno a la gobernanza multinivel, a la construcción de capital social y al desarrollo económico local” (Gallicchio 2010. 13, 22) es decir que las políticas públicas revitalicen los espacios y no que estos sean receptores de los beneficios, desde la transición de la territorialización de políticas a las políticas territoriales de desarrollo local.

La territorialización de las políticas públicas reflexiona y pone en debate dos características estructurales, la primera que los gobiernos locales sean los rectores y los articuladores de las necesidades e iniciativas del territorio con el gobierno central, mientras que también en los últimos años, se centra la discusión si los gobiernos provinciales pueden ser los nexos articuladores interinstitucionales con todos los niveles de gobierno para transformar y desarrollar el territorio que contribuya al desarrollo territorial (Martínez Godoy 2019, 170), bajo una óptica de articulación de instituciones y de participación de los actores sociales entramando el denominado sistema de gobernanza territorial, para la consecución no solo de sus dinámicas, sino de una revalorización del medio en el que habitan.

En este estudio para que la noción de territorialización de la política pública cumpla su rol en la práctica es necesario incorporar a la discusión el concepto de articulación territorial que se define como la integración de los distintos niveles de gobierno con una gestión coordinada en una dinámica de relaciones.

En relación a este tema, hasta el momento no se han elaborado investigaciones a partir de estudios de caso, y de cómo la integración de los diferentes niveles de gobierno, el mejoramiento previo de la calidad de los servicios y de las condiciones de vida a nivel territorial antes de la implementación de los proyectos del Estado ecuatoriano pueden dar un giro a la territorialización de la política pública. En este sentido, esta investigación presenta un análisis de los conflictos generados en las comunidades a partir de territorialización de la política pública política sin una construcción participativa y articulada.

Capítulo 3

Contexto territorial de las comunas y metodología

Este capítulo presenta en el primer apartado las principales características físicas, geográficas, económicas y productivas de la provincia de Santa Elena enfocándose en las tres comunidades de estudio; esta información fue recabada a través de documentos oficiales a nivel provincial y parroquial. El acceso a la información de las comunas fue limitado y con datos simultáneos por ser territorios adyacentes.

En el segundo apartado se presenta la metodología de investigación.

3.1. Contexto territorial de las comunas

3.1.1. Territorio de Santa Elena

En el contexto del caso de estudio, las comunas de donde proceden los beneficiarios de PIDAASSE son parte de la provincia de Santa Elena, provincializada el 7 de noviembre de 2007 como unidad territorial, política y administrativa que está conformada por 3 cantones; La Libertad, Salinas y Santa Elena; actualmente tiene 384.102 habitantes, y el 70,7% de esta población se asienta en el área rural.

En el 2009 según el INEC (2009) el porcentaje de necesidades Básicas Insatisfechas fue de 69,1%– y al 2014 un 38% de coeficiente de desigualdad de Gini, esto se refleja en la carencia de los bienes y servicios de la provincia. En este territorio no hay asociaciones formales, lo que conlleva a no acceder a créditos para inversión, ni presentar garantías de las tierras. Esto a pesar de ser adscritos al MAG.

El cantón de Santa Elena tiene una superficie total de 3.640 km², con una división administrativa política de dos parroquias urbanas (Santa Elena y Ballenita) seis parroquias rurales (Atahualpa, Colonche, Manglaralto Simón Bolívar, San José de Ancón y Chanduy), y 69 comunas y con una población de 144.076 habitantes (INEC 2010).

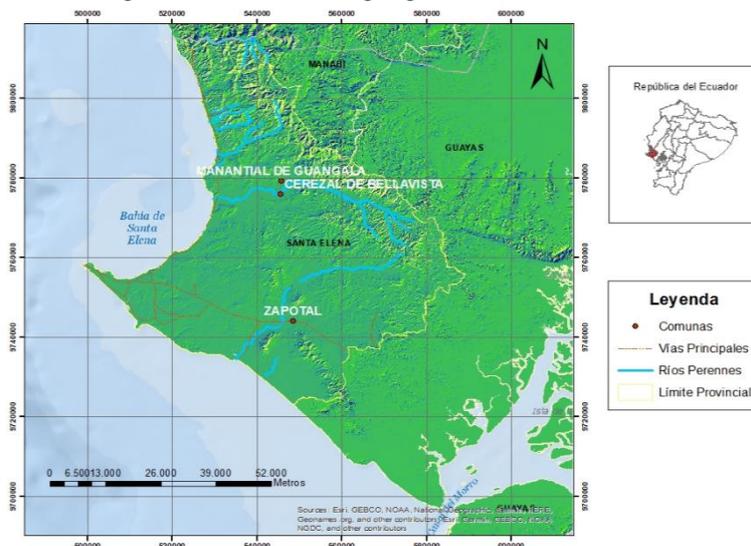
Las 69 comunas son sujetas a la jurisdicción de sus parroquias, la Ley de Organización y Régimen de Comunas define a las comunas como:

Todo centro poblado que no tenga categoría de parroquia, que existiera en la actualidad o que se estableciera en lo futuro, y que fuere conocido con el nombre de caserío, anejo, barrio, partido, comunidad, parcialidad o cualquier otra designación (Asamblea Nacional del Ecuador. 2004).

El territorio de Santa Elena históricamente ha sido parte de las culturas las Vegas, Valdivia, y Huancavilca; esta región era concebida como agrícola en los años 50's (Álvarez 1999, 74) La variación de climas, de largas sequías e inviernos fuertes, han influido en los movimientos migratorios de la población, además de la explotación de los recursos naturales. El ganado que fue implantado durante la época colonial permanecía en el valle de Chanduy durante el invierno y durante la sequía se lo llevaba hacia las colinas de la cordillera Chongón y Colonche porque se conservaba con humedad todo el año. Sin embargo, la deforestación intensiva impactó en la disminución de las precipitaciones y por ende la extensión de la agricultura, su diversidad productiva para los cultivos de ciclo corto en los valles y de ciclo largo en las montañas (Álvarez, 2001,74-75). La Cordillera Chongón y Colonche en 1979 fue declarada como zona de reserva forestal, tiempo después perdió este merecimiento por la deforestación en la parte baja y cambio su uso del suelo a pastizales (Macias, Ochoa 1989, 89 citado por Álvarez, 2001, 84).

En el siguiente apartado se presenta la información del contexto territorial de los lugares de estudio; Comunas Cerezal Bellavista, Manantial de Guangala y Zapotal (ver figura 3.1).

Figura 3.1. Ubicación geográfica del área de estudio



Fuente: Geoportal IGM

3.1.2. Comuna Cerezal de Bellavista

Cerezal Bellavista es una comuna perteneciente a la parroquia Colonche del Cantón Santa Elena de la provincia de Santa Elena, se encuentra ubicada en el norte de la cordillera Chongón y Colonche.

La parroquia Colonche tiene 18 comunas y 28 recintos, incluso tiene asentamientos de indígenas colonches y chongones, Como evidencia de la existencia de estos asentamientos indígenas, se han encontrado vestigios prehistóricos perteneciente al Cacique Colonchis y a la cultura manteño huancavilca, (400-1532 d.C.), los Colonchis se asentaron en varios sitios de Santa Elena, y finalmente compraron las tierras a la Corona Española, y así es que durante la época republicana se le nombró Santa Catalina de Colonche llegando a tener 6000 habitantes (Gonzabay 2015, 10).

La comuna Cerezal Bellavista es un territorio ancestral, fue fundada el 22 de febrero de 1938 mediante el acuerdo Ministerial N° 185 con registro oficial N°0050. El territorio comunal está compuesto por 8 diferentes centros de comunidades o recintos: Guangala, Isera, 12 de Octubre (mitad del recinto), Limoncito, Río Nuevo I y II, Bellavista y Cerezal, con un total de población de 2000 personas para el año 2003 (Álvarez et al. 2004,97).

Esta comuna se encuentra en un área de bosque seco occidental y predominan los suelos arcillosos, con una predominancia a la erosión eólica debido a la falta de cobertura vegetal; la mayor parte de los terrenos son planos y con pendiente menores a 5%, los comuneros realizan la técnica roza para poder desarrollar la agricultura, y también, la tala indiscriminada del bosque seco, caza intensiva de fauna lo que ha ocasionado pérdida de hábitats (Santa Elena EP 2015, 11).

Cerezal Bellavista tiene una extensión de 9.915 hectáreas y se encuentra localizada cerca de la represa San Vicente, la cual, dota de agua para riego y consumo a través de los pozos que se encuentran en las cuencas del río Javita y Guangala. Los pobladores se dedican a las actividades ganaderas y agrícolas, especialmente a la producción y cosecha de maíz y otros cultivos como: Sandía. Dentro de las actividades comerciales, se encuentran la venta de artesanías, la costura y la elaboración de bloques artesanales y otros, trabajan como jornaleros en las plantaciones cercanas en las comunidades aledañas, así mismo existe una migración

interna, en gran medida hacia Santa Elena, La Libertad, Posorja, Manglaralto, General Villamil y Guayaquil por estudios y por trabajo en las fábricas de atún y otros productos de mar.

La comunidad se ha organizado con un total de 10 organizaciones sociales, y también económicas, con la creación de 2 bancos comunales, los cuales, sirven para manejar las ganancias e incrementar el capital para la producción (González, Enrique 2014, 58).

Según el Plan de Desarrollo del GAD Parroquial de Colonche 2015, existe una deficiente cobertura de servicios básicos, telefonía, internet y electricidad (Santa Elena EP 2015, 68), así como las condiciones viales no son las adecuadas y tienen una sola cooperativa de transporte (Manantial de Guangala); existe el servicio informal de transporte como camionetas y motos para movilizar a los transeúntes (González, Enrique 2014, 58).

Las vías principales y secundarias son transitables en verano, son de tierra y con el tránsito genera polvaredas sin asfalto, y en temporada lluviosa se tornan inaccesibles. Sobre la vivienda tienen infraestructura precaria, pero en su mayoría de construcción mixta, con déficit de servicios básicos, y no existe alcantarillado (González, Enrique 2014, 58).

El grado de intervención en la comuna es de las instituciones públicas y de ONG, se encuentra incluida en el Proyecto Socio Bosque y tiene una colaboración de Heifer en algunos proyectos para fomentar la productividad (Santa Elena EP 2015, 49).

Sobre la educación, uno de los mayores logros para la comunidad fue la construcción de la Escuela del Milenio, y una casa del cabildo, la cuales, cuentan también con servicios de seguridad y de salud. Sin embargo, no se encuentran espacios culturales para jóvenes, es de conocimiento de los habitantes que este territorio tiene cantinas y centros clandestinos de diversión nocturna para adultos.

3.1.3. Comuna Manantial de Guangala

Manantial de Guangala es una comuna perteneciente a la parroquia Colonche del Cantón Santa Elena de la provincia de Santa Elena, se encuentra ubicada en el norte de la cordillera Chongón y Colonche, declarada Bosque Protector en 1994, la cual, registra 171 especies de

aves. La comuna se encuentra limitada al norte con la comuna Febres Cordero, al sur, Cerezal-Bellavista, al este, Salanguillo, y, al oeste San Marcos (Ministerio de Cultura y Patrimonio menciona 2020).

Es una de las comunas más pequeñas, tiene una superficie de 1687.5 hectáreas con 1000 habitantes, fue fundada el 22 de febrero de 1938 mediante el acuerdo Ministerial N° 221. El territorio comunal está compuesto por 6 recintos: Manantial es el centro poblado, Guangala, Bajada, Pepita Clementina, y 12 de octubre (mitad del recinto), se encuentran ubicados a lo largo del río Guangala e Inea. En 1938 esta constitución no funcionó y se creó una nueva finalmente en el 79 (Álvarez et al. 2004, 284).

El clima es tropical seco con una temperatura promedio de 27°C, en tiempo de frío a 18°C por ser zona de montaña con garúas en abundancia, y en el invierno es decir de enero a mayo, permite realizar la agricultura. La vegetación es seca con la presencia de cactus y leguminosas hasta los 300 metros sobre el nivel del mar, y el suelo arcilloso con predominancia a la erosión eólica debido a la deforestación (Rosales 2015, 102).

El centro poblado de Manantial se ha desarrollado como centro económico, es propio de este recinto tener establecimientos comerciales como: tiendas de abarrotes, almacenes, puestos de insumos agrícolas, cantinas, restaurantes, bazares, ferreterías, entre otros. También la agricultura es considerada como una actividad importante, la mayoría de las familias tienen chacras con pozos con motobomba y sistemas de riego (Álvarez et al. 2004, 284). En el centro solamente cuenta con infraestructura de energía eléctrica, telefonía e internet, pero no tienen sistemas de alcantarillado (Rosales 2015, 102).

Según Rosales, la mayoría de las mujeres se dedican a las actividades de cuidado del hogar y la familia, además de elaborar artesanías de paja toquilla y costura. Los comuneros de Santa Elena migran eventualmente a las ciudades cercanas, pero regresan a sus hogares cada fin de semana. La migración es otro factor preponderante, sin embargo, este grupo opta por regresar los fines de semanas (Rosales 2015, 95).

3.1.4. Comuna Zapotal

Zapotal es una comuna perteneciente a la parroquia Chanduy. Zapotal tiene una extensión de 12.297.9 hectáreas configuradas como propiedad privada, concesión de terrenos por la comuna, con un total de 2800 habitantes. La comuna fue fundada jurídicamente con 56 comuneros el 20 de julio de 1950 (Torres Susana 2015, 5-8).

El territorio de la comuna de Zapotal es considerado como antiguo territorio indígena de Chanduy. El Valle de Chanduy está integrado por la planicie aluvial de los ríos Verde y Zapotal Azúcar (Álvarez 1999, 74). Al norte se localiza la comuna de El Azúcar, al sur la comuna Tugaduaja, al este las comunas Sacachún y Villingota y al oeste la Comuna San Rafael. El nombre es adquirido debido a los árboles de zapote de perro, *Colicodendron scabridum* (Torres Susana 2015, 5-8).

En la Comuna de Zapotal se realiza actualmente una producción agrícola de ciclo corto y a pequeña escala: sandía, maíz, pimiento, entre otros. La subsistencia de las familias actualmente depende de la pesca, artesanía y agricultura, con un porcentaje de ocupación en agricultura, ganadería, silvicultura y pesca del 29.6%, dándole una característica de potencial turístico y agropecuario (INEC 2010). La comuna actualmente está organizada socialmente con nueve organizaciones sociales y privadas de carácter religioso, deportivo y productivo. También, ha recibido intervenciones institucionales de la Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL), en desarrollo agrícola, realizado por la producción de espárrago, así como también de cereales de Ecuador como cultivos de soya y maíz. Sin embargo, es difícil para los comuneros realizar actividades productivas, porque no hay acceso a líneas de créditos debido a que no poseen escrituras de sus viviendas, y el costo del agua para irrigación es alto (López, et al. 2000, 2).

La problemática social de la Comuna, se basa en una alta migración de la población a las ciudades grandes, como resultado de que las necesidades básicas insatisfechas tanto para la población como para la producción. La comuna de Zapotal cuenta con un Centro de Salud del Ministerio de Salud y un centro médico particular, por lo mismo se evidencia una falta de centros de atención médica y de medicamentos adecuados. Lo que da como resultado, según el estudio socioeconómico de López, Parra y Espinel (2000), a altos niveles de desnutrición (36%) en la parroquia de Chanduy. (López et al. 2000, 2).

Los niveles de escolaridad son bajos, el nivel de preparación es de cinco años promedio de escolaridad, y con niveles altos de deserción, lo cual también determina los altos índices de pobreza de la parroquia (75%) (López et al. 2000, 3).

En aspectos de la vivienda conviven hasta cuatro familias en algunos casos en una sola casa (López et al. 2000, 3). Esta problemática se agudiza debido a la pérdida de tierras comunales extraídas por entes privados, lo cual deja como resultado que los comuneros se desplacen a las tierras improductivas. El agua es distribuida por la Estación de Bombeo Chongón, el trasvase se realiza desde la cuenca del río Chongón hacia el embalse El Azúcar, este sirve para la irrigación de 6000 hectáreas de tierra fértil (FI-03-03, funcionario de institución, entrevista con la autora, 16 de enero de 2020).

3.2. Estrategia metodológica

La estrategia metodológica se desarrolló bajo un paradigma constructivista. Este estudio comenzó con una investigación exploratoria utilizando técnicas documentales para la recopilación de instrumentos bibliográficos y determinar el sustento teórico de la gobernanza, política pública, fallas de implementación de las políticas públicas, conflictos, y enfoque del actor, además de conceptos que definen el territorio, territorialidad, territorialización, y desarrollo territorial rural. La revisión de fuentes secundarias también se utilizó para revisar los documentos proporcionados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) anteriormente MAGAP, entre estos, la política de desarrollo agrícola y de PIDAASSE.

La data cualitativa está relacionada a identificar la dinámica de articulación territorial de los actores institucionales y comunitarios durante el proceso de implementación del proyecto de Habilitación de tierras para uso agrícola en áreas comunales de la Península de Santa Elena que se comenzó a ejecutar desde el 2012 al 2017; la delimitación temporal es desde la formulación y la implementación del proyecto; y espacial, las comunas Zapotal, Manantial de Guangala y Cereza Bellavista.

Para el acercamiento con las tres comunidades para obtener la información de los entrevistados e identificar la problemática, se realizó en el 2018 varias entrevistas con la Federación de comunas de Santa Elena situada en Zapotal y posterior se realizaron

conversaciones y entrevistas con los comuneros para obtener información referente a PIDAASSE con enfoques de soberanía alimentaria, economía solidaria y capacidad de acción.

Las unidades de análisis fueron escogidas primeramente por su representatividad organizativa e institucional a partir de esto, se elaboraron tres guías de entrevistas semiestructuradas, como herramienta de recolección de datos, con un total de 32 preguntas abiertas para cada unidad de análisis (ver anexo 1) y se desarrolló el recorrido de campo tomando en cuenta las distancias de las 3 comunas.

Las entrevistas se realizaron en los hogares y en campo, lo cual permitió obtener información específica sobre la perspectiva y posiciones de cuatro líderes comunitarios entre 45 y 65 años; once productores entre 33 y 65 años; y cuatro ex y actuales funcionarios de las instituciones involucradas en la implementación de PIDAASSE entre 31 y 48 años.

Las preguntas se centraron en investigar a profundidad la historia de las comunidades, dinámicas organizacionales, beneficios de PIDAASSE, involucramiento de la familia en la organización y producción, la visión institucional, la territorialización (diferencias territoriales, articulación, desarticulación, participación y capacidad del actor), desafíos y conflictos para repensar la capacidad del actor. Las unidades de análisis son: las instituciones, los líderes comunitarios y los productores de las organizaciones productivas.

Antes de empezar la entrevista, se expuso el motivo de la investigación y se obtuvo el consentimiento verbal de cada uno de los comuneros y funcionarios para proceder a grabar las entrevistas; además, se informó sobre la confidencialidad de la información bajo consentimiento informado. Las diecinueve entrevistas supusieron un total de cuatro horas de grabación y se transcribieron noventa páginas como material confidencial.

Para cumplir con los objetivos planteados, se diseñó una estrategia metodológica basada en la implementación de métodos cualitativos que incluye observación participante y el uso de 3 guías de entrevistas semiestructuradas para cada unidad de análisis; es decir una base sólida de información, que nos llevó a elegir el análisis temático.

El análisis temático consiste en analizar en detalle la información transcrita y determinar patrones, palabras claves o temas que permita una mejor interpretación del caso de estudio según las seis fases propuestas de (Braun y Clarke, 2006, 421) que se detallan a continuación a partir del caso de estudio (ver tabla 3.1):

Tabla 3.1. Proceso de análisis de datos en el análisis temático del caso de estudio

Nro.	Fases	Descripción
1	Familiarización con los datos	Se realizaron diecinueve entrevistas con un total de cuatro horas de grabación incluyendo la observación participante. Se transcribieron de manera literal y detallada 93 páginas y fueron tratadas como material confidencial, posterior se realizó una lectura exhaustiva del material con la anotación de las ideas generales.
2	Generación de códigos iniciales	Primeramente, se identificó los códigos o respuestas repetidas y se los organizó de manera grupal con un mismo significado y con base al cuestionario de entrevista y temas de investigación. La forma de codificación fue desarrollada desde los intereses teóricos, conceptos operativos; se los definió desde una jerarquía de los temas potenciales.
3	Búsqueda de temas	Se realizó la recopilación de los códigos en posibles temas y organización de todos los datos relevantes para cada tema en relación a los cuestionarios de entrevistas. Además, se buscó categorías generales, subcategorías, temas o patrones obtenidos en la lectura. con relación a la pregunta de investigación y los objetivos. Este ejercicio se lo realizó de manera manual y posterior se buscó la información relacionada en el sistema Atlas Ti.
4	Revisión de temas	Se verificó que funcionen los temas a través de un análisis de temas y subtemas se desarrolló de manera continua, para poder comprender, e interpretar los discursos (códigos extraídos) de las unidades de análisis con una coherencia temática con un sentido transversal evitando la repetición de contenido, basado en orden de importancia y comprensión.
5	Definición y denominación de temas	Se perfeccionó los detalles de cada tema y subtema definiendo claramente los nombres y de esta manera ver la funcionalidad de la estructura de estos.
6	Preparación del informe	Por último, se seleccionaron los fragmentos de textos más representativos de los temas de acuerdo a la pregunta de investigación y el marco teórico para proceder con la redacción de los resultados de una manera integral para responder al argumento en la presentación de los resultados y conclusiones finales de la presente investigación.

Fuente: (Adaptado de Braun, Clarke 2006, 421-422 citado por Gallardo et al. 2015, 2)

La validación y confiabilidad se obtuvo con la asesora de tesis, producto de la reflexión sistemática para establecer los códigos y categorías, debido a lo cual, se coincidió en la asignación de los códigos en las mismas categorías y subcategorías. (Cáceres, 2003; Vaismoradi, Turunen y Bondas, 2013).

Adicional, para contrarrestar los resultados, se realizó una triangulación con bases oficiales, es decir se contrarrestó la información obtenida de las entrevistas con la información oficial del Ministerio de Agricultura, La información obtenida verificó que los resultados que están fuera del contexto real y no responde a los datos reales. Para la aplicación de la metodología de triangulación de incorporar otros métodos y poder contrastar la información, se puede indicar que no se realizó debido a varios limitantes de tiempo, censo, la información desactualizada, distancia, la economía, cambios institucionales y de pandemia los cuales, no permitieron realizar la investigación a un nivel superior.

Capítulo 4

Conformación histórica y organizativa de las comunas antes del proyecto PIDAASSE

El objetivo de este capítulo consiste en conocer la conformación territorial de las comunas, la situación antes del proyecto y la memoria histórica que forma parte del patrimonio intangible de los habitantes de las Comunas Zapotal, Cerezal Bellavista, y Manantial de Guangala. Esto para explicar la complejidad de la implementación del PIDASSE y los conflictos que resultaron de esta.

4.1. Memoria histórica de las comunas Zapotal, Cerezal Bellavista, y Manantial de Guangala

Como se mencionó en el apartado metodológico, se realizó una revisión histórica del desarrollo de los pobladores de los antiguos territorios de Colonche y Chanduy actualmente comunas de Zapotal, Cerezal Bellavista, y Manantial de Guangala, obteniendo la siguiente información:

La provincia de Santa Elena ha formado su historia con las comunidades antiguas como la cultura Las Vegas de los amantes de Sumpa, (10.800 y 6.660 a.C.) quienes recolectaban material lítico para la fabricación de sus herramientas y quienes fueron los primeros en cultivar el maíz (Kanomata et al, 2016. 8-10) y de ceramistas y agricultores más tempranos como la cultura Valdivia (3500 y 1800 a.C.). La población de la costa ecuatoriana ha sido denominada Guancavilcas, navegantes y mercantes, quienes además con la ubicación en lugares estratégicos de las denominadas sillas de poder de los manteños Guancavilcas pudieron haber generado comunicaciones no solamente de índole comercial sino político e ideológico (Álvarez, 2001,139). En la edad moderna estos pueblos también estuvieron liderados por cacicazgos denominados como Colonchis y Guangala.

Aunque el territorio de Santa Elena tiene una gran relevancia histórica, el origen de las comunas fue para establecerse en mejores tierras para vivir, cultivar y criar su ganado. Estas comunas son relativamente nuevas pues no tienen más de 90 años de creación, ya que se oficializaron, a partir de la aprobación, de la Ley de Organización y Régimen Comunal del Ecuador (1937). Según Álvarez, estas comunas son consideradas, como subculturas, es decir, comparten una práctica en común, y el origen histórico geográfico particular como la etnia

“cholos” (Álvarez, 2001,63). Así lo indica el exlíder comunero de Cerezal Bellavista al identificarse como “cholo, campesino y comunero”. Álvarez sustenta en sus estudios que los comuneros denominados cholos proceden de la cultura Manteño-Huancavilca, constituyen una nacionalidad indígena de la Costa (Álvarez, 2001, 101) y actualmente la Confederación de Nacionalidades Indígenas, CONAIE, los reconoce e incorpora como tal.

En las comunas, la mayoría de los pobladores tiene relaciones de parentesco y su forma de vida es comunal; viven en tierras colectivas con principios de intercambio y colaboración mutua. Son administradas por los Cabildos, que es la organización oficial; los líderes son elegidos en asamblea comunitaria por los socios afiliados de manera oficial. La apropiación y valorización de este carácter de gobierno comunal en el territorio, se manifiesta en la representación simbólica del espacio social y de la existencia de un pueblo, así como un referente autónomo de gobernanza (Álvarez, 2002, 16).

4.1.1. Cerezal Bellavista

Cerezal Bellavista pertenece a la parroquia Colonche del Cantón Santa Elena, tiene una extensión de 9.500 hectáreas, y forma parte del sistema ecológico espinar seco de tierras bajas (Álvarez et al. 2004, 97). Cerezal Bellavista nace de las estribaciones de la Cordillera Chongón y Colonche.

La comuna Cerezal Bellavista es la antigua Cerezal fundada en 1937 con Resolución Ministerial del 22 de febrero de 1938; en 1979 se unió con Bellavista, la cual se llamaba Guangala Chico, la fundaron pobladores de la comunidad Guangala buscando mejores tierras. (Álvarez 2001,102). Una comunera que ha sido líder comunitario desde el 2010 indica que:

(...) los antepasados nos cuentan, que era una comuna pequeña, pero a través de sus moradores fueron desarrollando, en sí, ahorita la comuna cuenta con siete comunidades. Aquí incluso el barrio, 12 de Octubre está en la comunidad de Cerezal y en Guangala (LC-01-02, ex líder comunitario, Comunidad de Cerezal Bellavista, entrevista con la autora, 28 de diciembre de 2019).

El total de la población estimada en la Comuna Cerezal Bellavista al 2014 era de 2000 habitantes con 395 comuneros afiliados (Alvarez et al. 2004, 37), mientras que al 2021 la población alcanza los 3500 habitantes, con 395 socios afiliados a la Comuna. No todos los

pobladores de Cerezal Bellavista son comuneros, ni campesinos poseedores de tierras o de parcelas agrícolas.

La comuna Cerezal Bellavista tenía una marcada economía de subsistencia a partir de la extracción del carbón por medio de la tala del bosque seco de la Cordillera Chongón y Colonche, según el ex líder comunitario “la gente hasta 2013 se dedicaba a hacer carbón”, usando la madera de las especies de algarrobo, guayacán y muyuyo, pero la deforestación acabó con esta actividad. Lo que confluente en una falta de dominio de los recursos naturales.

La Cordillera Chongón y Colonche, el cual, es un punto importante según su altitud, por la generación de clima condiciona la captación de garúas favoreciendo de tierras húmedas para la agricultura (Álvarez 2001, 73) La conservación, cuidado y apropiación del ambiente, así como el manejo y uso de los recursos naturales es parte de la generación de conciencia del pasado.

Actualmente esta comunidad con respecto a otras de la Parroquia Colonche, se dedica mayoritariamente a la agricultura con el cultivo de varios productos: tomate, sandía, melón, cebolla, col, pimiento, maíz, higuera, y verde; y otros trabajos que son desarrollados son: peones y bomberos, para las siembras grandes y el reguío con bomba de agua (Álvarez et al. 2004, 103).

A su vez, continua la migración de los jóvenes a la ciudad, lo que impacta significativamente en la producción agrícola, pues los habitantes adultos mayores no siembran “A los socios de la tercera edad, yo les decía, pero eso no puede estar inactivo allí, entonces comenzaron a darle a los nietos, o a los sobrinos” (HB-02-04, productor- Gerente de bancos Comunes, Comuna Cerezal Bellavista, entrevista con la autora, 28 de diciembre de 2019).

4.1.2. Manantial de Guangala

La comuna Manantial de Guangala es una de las 18 comunas de la Parroquia Colonche ubicada en la zona norte de la provincia de Santa Elena. Es una de las comunas más pequeñas con una extensión de 1687,50 hectáreas, al 2021 alcanza una población de más de 4000 personas, sin embargo, oficialmente están afiliados 420 comuneros, así lo confirma un productor “de las 18 comunas que tiene la parroquia Colonche, es la comuna más pequeña,

solamente tiene una extensión de 1.665 hectáreas, muy diferente a las otras comunas que pasan de 10.000 hectáreas de nuestra comuna” (HB-02-05, productor, Comuna Manantial de Guangala, entrevista con la autora, 28 de diciembre de 2019).

La comuna de Manantial de Guangala también es una comuna joven, fue fundada el 22 de febrero de 1938 mediante el acuerdo Ministerial N° 221, sin embargo, esta constitución no funcionó y se creó legítimamente en el 79 (Álvarez et al. 2004, 284) lo cual, se contradice con la información recolectada en campo: “la comuna Manantial de Guangala se creó en el 32 como precomuna y de ahí en el año 47 parece que ya el MAGAP la reconoció como comuna. Manantial de Guangala como fundación lleva como 84 años” (HB-02-05, productor, Comuna Manantial de Guangala, entrevista con la autora, 28 de diciembre de 2019).

La comuna Manantial de Guangala fue el núcleo poblacional original de varias comunas. Uno de los principales habitantes fue Mariano Magallán buscando tierras para sembrar y animales que criar, determinó establecerse al ver un manantial de agua, y se casó con una mujer de apellido Santiesteban, con quien tuvo cuatro hijos. (Álvarez et al. 2004, 283).

Los habitantes de Manantial de Guangala estaban dedicados principalmente a la agricultura, actualmente, “el motor económico de la parroquia Colonche, es comercial, en esta comuna se encuentra de todo, en el tema agrícola, insumos y de abarrote, también almacenes comerciales” (HB-02-05, productor, Comuna Manantial de Guangala, entrevista con la autora, 28 de diciembre de 2019).

4.1.3. Zapotal

La comuna Zapotal se encuentra ubicada al sureste del Cantón Santa Elena, está cruzada por la vía principal, vía la costa, a 100km del cantón Guayaquil. Zapotal es una de las 14 comunas de la parroquia Chanduy, tiene una extensión de 12.296,90 hectáreas. Al 2021 tiene una población de más de 2000 habitantes y la ocupan 854 socios adscritos. Fue fundada el 19 de marzo de 1949 con 55 personas, y adquirió la personería jurídica, el 20 de julio de 1950 con Acuerdo Ministerial N° 1814 (Dávila, Landy 2016, 19).

Chanduy siempre ha estado a la batuta de la organización social, la comunidad en 1912 funda la sociedad Obrera Democrática, así mismo, constituye en 1965 la Federación de Comunas

del Guayas, con la finalidad de intervenir y solucionar los conflictos de tierras y otros problemas que han sido discutidos en sus cabildos. Los pobladores actualmente han formado organizaciones sociales y deportivas.

Su primer habitante fue Eugenio Rosales, ganadero que llegó a este territorio debido a que existía una albarrada o ciénega hecha por los indígenas de la cultura Guangala, y era utilizada para dar de beber al ganado. El agua la obtenían del río Nuevo que desemboca del río Chongón y del río Guangala (Álvarez et al. 2004, 359).

En la agricultura, se sembraba en los alrededores del río Zapotal, maíz, frijol, sandía (Álvarez, 2001,327). La comuna en el siglo XIX sufrió un proceso de desertificación por la tala del bosque seco para establecer chacras para el ganado, esta comuna es diferenciada por ser una planicie o sábana con pastos, que durante las sequías se migraba hacia la Cordillera Chongón y Colonche (Álvarez, 2001,73). Zapotal se dedicó principalmente a la ganadería, así lo indica David Rodríguez:

Esto era una zona altamente ganadera, de una manera muy vaga que me contaba mi abuelito, más o menos sería por los años 1900, toda esta zona fue invadida por los grandes ganaderos de la ciudad de Guayaquil. Ellos tenían sus haciendas acá y vinieron trabajando con él, entonces aquí se hizo un pequeño caserío y poco a poco la gente que vino se fue integrando aquí y dedicándose a esa actividad; netamente Zapotal nació como un pueblo ganadero (LC-01-04, ex líder de cabildo, Comuna de Zapotal, entrevista con la autora, 17 de enero de 2020).

Históricamente, las antiguas comunas manejaban el agua dulce con la reproducción del sistema hidráulico denominado albarradas, concebidas como patrimonio del recurso agua. Actualmente, las nuevas organizaciones comunales y la sociedad actual han olvidado cómo construir las. En la antigua comunidad Chanduy, actual parroquia de Chanduy, han localizado 65 albarradas (Álvarez et al. 2004, 36). Este sistema tiene relación con la actividad ganadera que representaba a la zona.

Actualmente, subsisten vendiendo confites y comidas como el seco de chivo, humitas, y empanadas desde un paradero debido a que es un paso obligado para dirigirse hacia Santa Elena desde Guayaquil; adicional la producción del maíz con la implementación de PIDAASSE.

Las tres comunas tenían una marcada economía de subsistencia que generó procesos de desertificación en los suelos. Debido a la tala de bosque seco de la Cordillera Chongón y Colonche para extraer carbón, y establecer chacras para el ganado.

Desde los 90, la agricultura y ganadería ya no son consideradas como principales actividades económicas esto facilitó a que los comuneros diversifiquen sus actividades y pasen a depender del jornal y a las actividades como la pesca la artesanía, la alimentación y el comercio.

Se menciona que una serie de fenómenos como la falta de servicios sociales como el agua, la luz, el acceso a créditos, el decrecimiento de la actividad ganadera, la venta de sus tierras a las haciendas y la sequía, una de las más impactaron el territorio, se dio en la década de los 70s, lo cual, facilitó a que los comuneros diversifiquen sus actividades y pasen a depender del jornal o salarios, incrementándose también la migración (Álvarez et al. 2004, 51).

Los comuneros sin recursos, y con intereses propios buscan nuevas relaciones para conseguir empleo y fortalecerse como sociedad insertándose en otros modelos de organización en comunidades y ciudades cercanas por motivo de estudio y trabajo; como el trabajo en la minería en el la comuna de San Rafael, en Ancón por ser enclave petrolero de Santa Elena, Chanduy por las fábricas de atún, y en ciudades como: Santa Elena, La Libertad, Posorja, Manglaralto, General Villamil y Guayaquil por ser de casco comercial y turístico.

4.2. Forma de organización comunal, territorialidad, y conflictos de tierra en Santa Elena

En los testimonios de los socios comuneros afiliados a la comuna se refleja que la comuna es la forma de organización básica para obtener beneficios sociales, productivos o de tierras (Álvarez, 2001,395). Sin embargo, solo el 30% de los comuneros son socios afiliados, esto debido al desinterés de la población y desconocimiento de la forma de vida comunal.

La territorialidad de los comuneros de la península de Santa Elena ha sido un referente de gobernanza debido a que se encuentran en derecho de posesión de un territorio ancestral político y productivo amparada en la Ley de Comunas de 1936 que fortalece la organización comunal y su forma de administración.

Esta lucha por la posesión de tierra comunal como parte de la defensa de su organización social para garantizar los derechos de una libre gestión colectiva, está plasmada en la memoria colectiva de los pobladores. Ejemplo de esto, es que los antiguos pobladores de las comunas aledañas de Cerezal Bellavista y Manantial de Guangala compraron a la corona los territorios de Chanduy; por tanto, se convierte desde la época colonial en “referente para la adscripción étnica e identificación cultural”, sin embargo, en la colonia se enajenaron las tierras por los caciques e indios para librarse de ser mitayos (Álvarez, 2001,158).

Actualmente, a los comuneros les preside una lealtad de ser parte de un antiguo territorio:

Uno tiene claro de que las comunas son las únicas dueñas de los terrenos, y que uno es posesionario, ahorita le llaman, pues el certificado de uso y usufructo, el que está vigente ahorita, y nomás lo que uno hace es cuidar la tierra y va pasando de herencia, de generación en generación, otorgada por los cabildos (LC-01-03, ex secretario de cabildo, Comuna Manantial de Guangala, entrevista con la autora, 17 enero de 2020).

El liderazgo de los cabildos por la lucha territorial muestra como el acceso y manejo de los recursos, ocupación, vivienda y de producción, se tornan en un ejercicio político de cada comuna, al contrario, de cómo se practicaba antes de la década del 37, en el cual, el territorio tenía una amplia movilidad territorial. Esta acción colectiva se torna de supervivencia y de lucha contra la hegemonía que prevalece hasta la actualidad, es decir, una disputa constante del dominio de sus recursos, la tierra y el agua. Estos pueblos tratan de reivindicar la propiedad colectiva de la tierra de sus antepasados desde 1543 y consolidar el territorio libre de extraños que buscan apropiarse y producir a gran escala.

Sin embargo, la pérdida de tierras de propiedad colectiva de carácter indivisibles inembargables e inmemoriales, a parcelas de propiedad privada empezó a realizarse desde 1998 con la aparición de certificados de posesión que tenían puntos de referencia incluyendo coordenadas. Actualmente para los cabildos estas ventas se consideran nulas y son un conflicto, porque fueron realizadas a través de “presiones de extraños, a la fuerza, bajo coacciones, o cualquier forma de engaño” (Álvarez et al. 2004, 38).

En la comuna de Cerezal Bellavista se dio por ventas e invasiones, mientras que en Manantial de Guangala hasta el 2021 no fueron declaradas pérdidas de hectáreas, el único problema

territorial es la discusión del límite entre cerezal bellavista por 12 hectárea que fue realizado por traspaso de posesión entre comuneros; en cambio, la comuna de Zapotal ha vendido los terrenos, disminuyendo al acceso de la tierra para las nuevas generaciones o instando a que se desplacen a las tierras improductivas.

En este modelo de gobernanza colectiva como forma de enfrentar las desigualdades, existen los cacicazgos que privilegian el parentesco, aunque no tienen título de Cacique, se los denomina así, porque son los líderes comunitarios que no practican un buen liderazgo, ni fomentan formas de organización y colaboración en sus comunas. Los líderes más viejos continúan en el poder de las organizaciones comunitarias; así lo manifiesta un comunero de Cerezal Bellavista, que ha sido elegido consecutivamente como líder del Cabildo y de otras organizaciones comunitarias

En el 87 fui secretario bueno le digo en el 91 después de 19 años regresé a la contienda comunal, fui presidente de la comuna; en el 2011, 2012, 2013, 2015, 2016 como organización con vía jurídica. En otra administración en la funeraria tuve siete años como presidente en la funeraria de la comunidad Cerezal Bellavista, volví hace poco como secretario en dos ocasiones (LC-01-01-lider comunitario, Comuna Cerezal Bellavista, 28 diciembre de 2019).

Lo anterior indica que no hay rotación democrática de líderes, y tampoco se toma en cuenta a la mujer para ocupar lugares de liderazgo; desde hace una década se intenta revertir los roles asignados por una sociedad dominante.

Es así que la mujer ocupa un rol pasivo en el liderazgo de las comunas, no ha logrado tener una dote, heredar, o emprender, trabaja fuertemente para construir su capital, y lucha para disponer de este. Por años ha existido una ardua lucha de las mujeres por obtener espacios en el que se les permita expresar y liderar estrategias para solucionar los problemas de sus familias y comuna. Esto les ha llevado todo un siglo. La mujer además de la confección, los tejidos y las artesanías, trabaja fuera de casa, participa en proyectos del Estado, lava ropa, vende, y algunas de ellas se han afiliado a la comuna para obtener los beneficios que otras no tienen (Alvarez, 2001, 393).

A las mujeres en los cabildos, se las consideraban como secretarias o tesoreras, y recién en los últimos diez años han podido reivindicar su lugar en la mesa directiva, pero el machismo de la

asamblea no ha aceptado a una mujer como líder y la han convertido en una burla en las reuniones. Estas reuniones lideradas por los cacicazgos dan lugar al irrespeto y ha complicado sus mandatos. La población reconoce la continuación del cacicazgo, es decir el machismo de los líderes comunitarios más antiguos. FEDECOMSE, indica que: “así también, las entidades públicas hasta ahora solo negocian con dirigentes hombres”.

4.3. Complejidad del territorio

Para entender la complejidad que ha tenido la implementación de PIDAASSE en el territorio, se debe mencionar a la memoria histórica de las comunidades y conformación de estas. Las comunas son una forma ancestral de organización territorial colectiva. Debido a esto, la práctica compartida acumulada y transmitida por este grupo social, es la defensa de una autonomía territorial, político – productivo, en el manejo de la tierra, que conlleva a una reflexión de la definición identitaria de este territorio.

Como se ha afirmado antes, los regímenes comunales son eficientes para la acción comunal y la apropiación territorial, pero los comuneros tienen algunos vacíos en el desconocimiento de la ley, así mismo, algunos líderes no adquieren la responsabilidad de sus territorios con ética e identidad; esto visibiliza una debilidad en la estructura de la organización. Según Álvarez (2002, 104) se percibe “una grave descomposición organizativa en la última década (1990-2000)” y se distancia de las declaraciones de defender y desarrollar la identidad y el patrimonio, desraizado de un fuerte proceso de aculturación que llevó a los comuneros a convertirse de valientes guerreros a población campesina.

Además, los cabildos por su labor no reciben sueldo, y tampoco el Estado asigna algún presupuesto, a pesar de que la constitución las define como órgano oficial (Congreso Nacional del Ecuador, 2004). Esto representa un obstáculo para los comuneros y el desarrollo político y socioeconómico de la localidad (Alvarez et al. 2004, 101). Otro factor es la ley de comunas de 1937 que “fragmenta e incrementa las oportunidades de parcelación y venta, afianza el dominio de la propiedad privada, y favorece las estrategias familiares individuales, facilitando así que sectores ajenos o internos atenten contra la unidad comunal” (Alvarez, 2002, 27).

Los conflictos internos en la organizatividad de estas comunidades no han permitido al comunero de Santa Elena generar procesos históricos para alcanzar mayores conocimientos de

sus intereses y conciencia de su lugar en la sociedad. Por lo tanto, sin reconocer el pasado y sus formas de resistencia, aspectos fundamentales de su medio de vida, que sin la recuperación de estos no pueden construir identidades culturales fuertes que generen un desarrollo territorial (Molano 2006, 7). Como resultado de esta falta identitaria, hubo una complejidad en la articulación social con las instituciones que implementaron PIDASSE.

De tal manera, el análisis previo del contexto territorial es muy importante a la hora de diseñar e implementar proyectos, puesto que la contextualización cultural, física y espacial de los pueblos de la provincia de Santa Elena es muy diferente a las otras regiones de Ecuador.

Actualmente este territorio es poseedor de conflictos sociales de carácter interno que requieren de mediaciones y negociaciones, así como, la falta de dominio político y económico y un notable abandono de las instituciones en la entrega de los servicios básicos no han convenido en procesos de desarrollo, por consiguiente, la migración de la población económicamente activa hacia las ciudades, de los campesinos sin tierra que esperan la consecución de terrenos; la defensa de su organización social, el uso y manejo de los recursos naturales en un territorio que no ha sido de producción, ni de uso de sistemas de riego.

Si bien es cierto, para el Estado también le resulta un desafío construir y a la vez territorializar la política pública a la localidad, es necesario recuperar los conocimientos ancestrales. Esto se puede subsanar empoderando al comunero con campañas de concienciación de su territorio y permitiendo su participación. Para ello, el Plan Nacional del Buen Vivir (2013 -2017) exige la recuperación del patrimonio cultural material y de los saberes ancestrales para lograr un modelo de desarrollo bajo la acción colectiva.

La cultura de los Santaelenenses está siempre en construcción como el resultado de enfrentamientos individuales y colectivos en contra de la dominación y la desigualdad sin embargo, esta cultura no ha logrado construirse basado en un conocimiento de su pasado, en el cual, se formulan nuevos patrones, y generan conciencia de las condiciones materiales e intereses (Álvarez 2002, 104), lo cual impacta en la construcción de patrones de identidad y deja claro la debilidad del tejido organizativo en las comunas de Cerezal Bellavista, Manantial de Guangala y Zapotal.

Capítulo 5

Implementación del proyecto integral de desarrollo agrícola, ambiental y social de forma sostenible del Ecuador

5.1. Principales elementos del proyecto

Como se señaló con anterioridad, el PIDAASSE se crea bajo un contexto en el que el gobierno de Rafael Correa (2007-2017) propone la estrategia del cambio de la matriz productiva orientada a alcanzar el Buen vivir. La misma pretendía salir de la dependencia de la explotación de los recursos no renovables priorizando el sector energético y promoviendo nuevas alternativas de exportación, frente a las tradicionales políticas de explotación de recursos no renovables. Se apostaba por una diversificación productiva de productos agrícolas y la aplicación de tecnología para superar la importación de bienes alimenticios (SENPLADES 2009, 17).

En el año 2010 se crea el Proyecto Integral de Desarrollo Agrícola, Ambiental y Social de Forma Sostenible del Ecuador (PIDAASSE) bajo un piloto en la comuna Cerezal Bellavista en el cual se hizo cargo directamente la Presidencia de la República, obteniendo buenos resultados es así que en el 2010 se insistió en la transferencia del proyecto al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) esto se define como la segunda fase que se desarrolló desde el 2012 al 2017. Según León (2017) este proyecto estuvo orientado a una territorialización de la política pública agropecuaria que se diseñó en el marco del Plan Nacional del Buen Vivir, para impulsar la soberanía alimentaria en las poblaciones rurales, es decir, fortalecer el mercado de alimentos interno (León 2017, 13).

Este proyecto contó con el firme apoyo del presidente de la República (2007-2017) además de la aprobación de SENPLADES, quien determinó el 30 de mayo 2012, la prioridad del proyecto para la intervención de las Comunas en Santa Elena.

De acuerdo a la ficha informativa del proyecto (2017), el PIDAASSE se planteó con el propósito de implementar sistemas integrales de producción agropecuaria con tecnologías modernas de riego en tierras comunales en la península de Santa Elena. Específicamente, esta política buscaba:

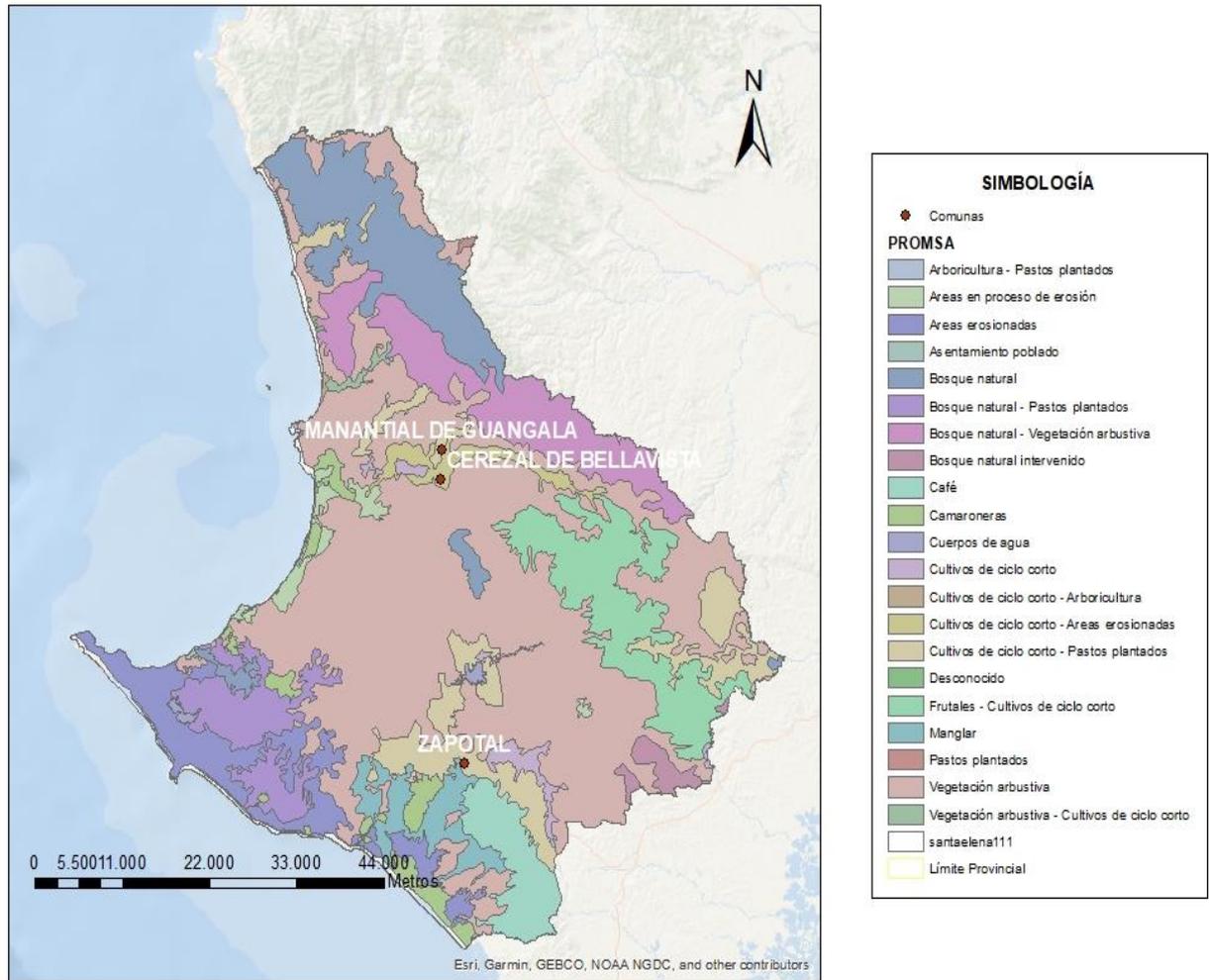
- I. Fomentar la producción agropecuaria con un enfoque sostenible promoviendo la gestión empresarial.
- II. Implementar sistemas de riego parcelario en base a las necesidades en cada módulo agrícola.
- III. Desarrollar un sistema de comercialización sostenible que permita disminuir el índice de pobreza en el sector.
- IV. Desarrollar además la capacitación y contribuir al desarrollo humano de la población involucrada con nuevas tecnologías.
- V. Conducir el proyecto con una administración que posibilite el uso racional de los recursos financieros y materiales (Ficha informativa de proyecto GPR 2017, 1).

Mediante estos objetivos, el Estado se proponía habilitar, en un periodo de tres años, 10.630 hectáreas de tierras comunales para la producción agrícola en la península de Santa Elena y Guayas.

El cantón de Santa Elena, lugar de estudio de esta investigación, se encuentra a 20 metros sobre el nivel del mar, está dominada por el clima de estepa local. A lo largo del año llueve poco en Santa Elena. Esta ubicación está clasificada como BSh por Köppen y Geiger. En el lugar de estudio, la temperatura media anual es de 23.2 °C, la precipitación es de 487 mm al año.

La vegetación de las comunas de estudio es de bosque seco característico por áreas erosionadas, suelos desérticos y pastos plantados como se muestran en la (figura 5.1), con tendencia a la salinización de los suelos, con una prominente tala de bosque, la cual ha provocado la desertificación de los terrenos comunales (ver figura 5.2), y un bajo nivel de incorporación de áreas a la producción (PIDAASSE 2018).

Figura 5.1. Mapa de la distribución de vegetación en los lugares de estudio



Fuente: Geoportal IGM



Figura 5.2. Bosque seco
Fuente: Trabajo de campo

En términos socioeconómicos, la península de Santa Elena se distingue por su elevado nivel de pobreza que se refleja en la carencia de los bienes y servicios como se refleja en la (figura 5.3), además de la ausencia de infraestructura; como vías de acceso, canales de saneamiento, centros de salud y de educación, así como de centros de almacenamiento, ni mercados para la comercialización. Además, en la zona no se presentan asociaciones formales, lo que conlleva a no poder acceder a créditos para inversión en el sector (PIDAASSE 2018).



Figura 5.3. Centro de la comuna Zapotal
Fuente: Trabajo de campo

Se planteó que la contribución del proyecto PIDAASSE a la meta PNBV 2013-2017 fuera el aporte a la producción en toneladas métricas de maíz duro para el 2015, y ganancias de 5.040.000 dólares, es decir un 1% con relación a la cantidad anual demandada y en el 2016 de 9.990.000 dólares, cerca del 2% de la cantidad demandada (PIDASSE 2018). En relación a la orientación productiva del PIDAASSE, León (2017) señala que no se logró promover la diversificación de producción, pues sus esfuerzos se dirigieron a fomentar la producción de maíz que, en la práctica, más que garantizar la soberanía alimentaria, aseguró el abastecimiento a la agroindustria y a la agroexportación, además de que fomentó la práctica del monocultivo intensivo (León 2017, 13), viéndose frustrados los objetivos planteados al menos en el plano discursivo por parte del gobierno nacional.

El PIDAASSE fase II fue una política pública diseñada por el gobierno central que nace a partir de dar uso de las presas de agua que proviene del embalse Daule Peripa y que al 2009

solo habían privilegiado a varias haciendas. PIDAASSE fue implementada por el Viceministerio de Desarrollo Rural, la Coordinación Zonal 5, y la Dirección Agropecuaria Provincial de Santa Elena, entidad desconcentrada del MAG, con los estudios de viabilidad por el Instituto Nacional de Investigación de la Caña de Azúcar de Cuba (INICA-MINAZ) y la colaboración entre el gobierno del Ecuador y el de Cuba; bajo un convenio compensado internacional de cooperación (2013 - 2015) con la Empresa Exportadora de la Agroindustria Azucarera de la República de Cuba (AZUTECNIA) y desde el (2016-2017) con TECNOAZUCAR como cesionaria. La misión fue de compartir y aplicar la experiencia de los técnicos cubanos en los cultivos del azúcar en la habilitación de tierras áridas y desiertas de las comunas propias del Cantón de Santa Elena de manera agrícola.

5.1.1. Actores involucrados en la implementación de PIDAASSE

El PIDAASSE fue diseñado por el MAG y en la aplicación del territorio debía ejecutar y articular con las siguientes instituciones: la Empresa Pública del Agua – EPA, el Gobierno Provincial de Santa Elena – Prefectura, los Cabildo comunales, entidades que tienen su modelo de gestión y competencias:

El Modelo de gestión de la EPA tuvo su origen en el decreto ejecutivo Nro. 310 firmado el 17 de abril de 2014, es un ente desconcentrado y responde a la Ley Orgánica de Empresas Públicas (2009) para sectores estratégicos, “anteriormente los proyectos se manejaban con la Secretaría Nacional del Agua (SENAGUA) competencias que fueron traspasadas desde el Ministerio de Agricultura” (FI-03-03, funcionario de institución, entrevista con la autora, 16 de enero de 2020).

La Empresa Pública del Agua gestiona los recursos hídricos del Estado y opera los sistemas multipropósito uniprovinciales; y tiene como responsabilidad administrar, operar y mantener el sistema de trasvase Daule, Santa Elena, el cual provee el agua tanto para el de tratamiento como para el consumo humano y el riego. La EPA también realiza un proceso de identificación de informales; “la ley establece que cuando un informal quiera regularse, las instituciones públicas tenemos que establecer, cuál fue el período que estuvo de irregular y cancelar el uso informal del agua para poder regularizarse” (FI-03-03, funcionario de institución, entrevista con la autora, 16 de enero de 2020).

La Prefectura de Santa Elena tiene un modelo de gestión descentralizado “cumple con un mandato constitucional en el artículo 263 en los numerales 7 y 8 donde habla del fomento a las actividades agropecuarias, y el impulso de las actividades productivas y también en la parte legal cumple con artículos del COOTAD [...] en función de esto tenemos la capacidad de planificar y ejecutar proyectos en el sector provincial” (FI-03-04, funcionario de institución, entrevista con la autora, 16 de enero de 2020). Según la Constitución, las competencias son en temas de ordenamiento territorial, sistema vial, obras en cuencas y microcuencas, gestión ambiental, sistemas de riego, actividad agropecuaria y otras actividades productivas.

El modelo de gestión comunal de los cabildos está compuesto por el presidente, vicepresidente, secretario, tesorero, síndico; y las comisiones creadas para la formulación y ejecución de los proyectos de la comuna.

El MAG es la cartera de Estado de agricultura y ganadería, con un modelo de gestión centralizado y desconcentrado, tiene el poder de decisión y la rectoría de agricultura y ganadería, además realiza la transferencia de recursos a las entidades del nivel desconcentrado, con el seguimiento a nivel nacional desde la creación de este Ministerio con Decreto Ejecutivo Nro. 07, el 15 de enero de 2007.

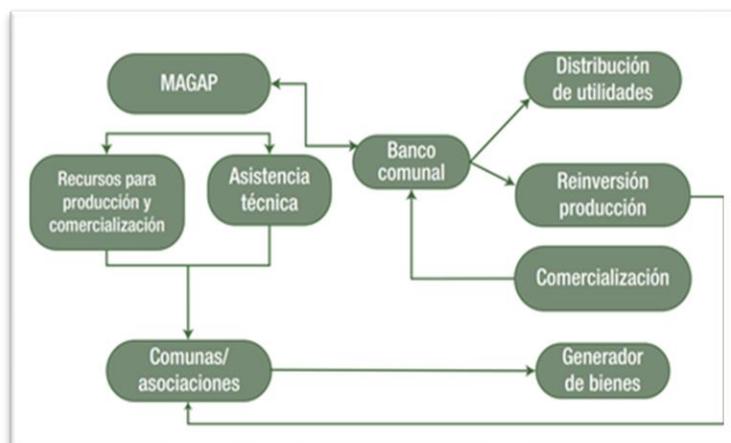
El modelo de gestión de PIDAASSE estaba organizado de la siguiente manera: El MAG como ente regulador disponía los recursos para la ejecución (producción y comercialización), el gerente, quien coordinó el proyecto, planificaba la implementación del proyecto; el director (unidad desconcentrada) fue un ejecutor de fondo o del presupuesto; y un coordinador en territorio con las otras unidades del MAG u otras entidades públicas, pero sí, con una autonomía bien potente, por el nivel de desconcentración, e incluso por el tema político, según lo mencionado por un funcionario; “el presidente decía que el proyecto tenía que ir así y se debía actuar rápido” (FI-03-02, funcionario de institución, entrevista con la autora, 17 de diciembre de 2019).

5.1.2. Lógica de implementación de PIDAASSE

La orientación de la política del MAG para PIDAASSE estaba destinada a reactivar la producción de las comunas de Santa Elena. Las características de su implementación en el territorio de análisis revelan una posición clara en el debate sobre la territorialización de la política pública presentada en los antecedentes, esto es, entre la política pública territorializada y la política pública territorial.

En efecto, el proceso de implementación del PIDAASSE se desarrolló bajo una óptica de la territorialización de la política pública (ver figura 5.4). Bajo este contexto el MAG transfirió a la unidad desconcentrada los recursos para la producción, posteriormente se realizó la identificación de las áreas de implementación realizando estudios de suelo; para después socializar a los comuneros por medio de asamblea en los cabildos e identificar a los beneficiarios, a los cuales se les agrupó en grupos de 50 personas y se les asignó un lote de una hectárea a cada uno. Para organizarlos se dispuso la formación de los bancos comunales; con la entrega gratuita de un kit para cosechar una hectárea de maíz; este contenía plaguicidas para tres fumigaciones, los fertilizantes, las semillas de maíz, las mangueras por goteo, y la bomba. En los primeros meses la urea era subsidiada.

Figura 5.4. Proceso de implementación PIDAASSE



Fuente: PIDAASSE 2016

A continuación, se explicará a detalle la forma en que se dieron estos pasos, para luego analizar las nociones de territorio y territorialización de la política pública que subyacen en espíritu y naturaleza del PIDAASSE, como reflejo de las definiciones que ha manejado el gobierno de la Revolución Ciudadana.

I. Identificación del área

El proceso de diseño de PIDAASSE fue pensando en una homogeneidad del territorio. La diferenciación territorial no fue contemplada porque no se consideraron muy marcadas; se realizaron estudios de suelo para implementación de los sistemas de riego en las áreas de implementación del proyecto, de acuerdo al esquema antes presentado, en una fase previa a la socialización del proyecto. También se realizaron estudios hidráulicos, de factibilidad del proyecto y diseño agronómico. En esta tarea participaron técnicos cubanos, la academia y otros agentes no locales.

Para este estudio se escogieron las parroquias de Colonche y Chanduy. Con respecto a la parroquia Chanduy (donde se ubica la Comuna Zapotal) al sur de Santa Elena y la Parroquia Colonche (donde están las comunas Cerezal Bellavista y Manantial de Guangala) al norte cercanos a la Cordillera Chongón y Colonche, uno de los funcionarios de MAG entrevistados caracterizó los territorios:

Son dos lugares que son secos. Sin embargo, en Cerezal Bellavista y Manantial de Guangala, hablamos ya de precipitación anual, consideramos que es un poco mayor a Zapotal ya que está cercano a la influencia de la Cordillera Chongón Colonche; la calidad de los suelos es diferente, más productivo, mientras que en Zapotal tiene característica de suelo salino, lo cual, limita a la agronomía (FI-03-01, funcionario de institución, entrevista con la autora, 17 de diciembre de 2019).

Para el proyecto piloto se hizo cargo directamente la presidencia de la república en la Comuna Cerezal Bellavista, dado a que “Colonche tenía más vocación agrícola, mientras que en Zapotal – Chanduy no hubo esa condición” (FI-03-02, funcionario de institución, entrevista con la autora, 17 de diciembre de 2019), tiempo después se realizó la transferencia al MAG y comenzaron a socializar el proyecto a las otras comunas. Las comunas se entusiasmaron y solicitaron la intervención.

En aquel momento en que PIDASSE entra acá en este sector, la gente se motivó porque hubo un plan piloto en Cerezal Bellavista y estaba funcionando muy bien, entonces dijimos que nosotros también queríamos que PIDASSE entre a nuestra comuna. Manantial de Guangala (LC-01-03-, comuna Manantial de Guangala, entrevista con la autora, 17 de enero de 2020).

El MAG optó por incorporar el resto de las comunas al proyecto sin consideración de su diferenciación territorial. Un funcionario del MAG y una líder comunitaria manifestaron que se escogieron los lugares cercanos a la presa San Vicente, y que además contemplaron las fuentes de agua, si era por agua de subsuelo, o de canal de riego o tuberías. Sin embargo, esto no manifestó una articulación con las instituciones locales para subsanar las inequidades manera simultánea a la implementación. Por ejemplo, en el caso piloto de Cerezal Bellavista, el riego se instaló en un lugar donde no había acceso, para lograrlo, se articuló apresuradamente con el Consejo Provincial y que se abran los caminos necesarios, esto se dio debido a la exigencia de la presidencia.

En definitiva y a pesar de que entre los técnicos del MAG existe un reconocimiento sobre la diferenciación de los contextos territoriales en cada caso, diferencias de carácter social, organizativo y económico, tales variaciones no fueron incorporados en la formulación de PIDAASSE, puesto que no existen diferencias en la implementación del mismo para el caso de Zapotal, Manantial Guangala con relación al caso de Cerezal Bellavista.

Estas características de la dinámica que asumió la implementación del proyecto en su fase preliminar evidencian la existencia de una lógica top down de las políticas públicas en la visión del gobierno nacional.

II. Socialización del proyecto y elección de beneficiarios

Una vez que los técnicos identificaron las áreas de intervención, buscaron generar una articulación con los actores locales para poder poner en práctica el proyecto. Con respecto a la forma en que llegó el proyecto a las comunas, en las entrevistas los comuneros comentaron que primeramente fue socializado al cabildo y de a poco fueron organizándose. Durante asamblea socializaron el proyecto de PIDAASSE que tenía por objetivo el fomento de producción agropecuaria, implementación de sistemas de riego, un sistema de comercialización y asistencia tecnológica; se distribuyeron las áreas a cultivar e identificaron a los beneficiarios y determinaron grupos para conformar los bancos comunales.

Con respecto a la identificación de los beneficiarios y hectáreas intervenidas para la habilitación en PIDAASSE, el proyecto designaba una hectárea por cada beneficiario sin contar si era o no socio afiliado de la comuna. Según el informe entregada por el MAG sobre

PIDAASSE y la información rescatada de los comuneros durante las entrevistas, se observa una contradicción (Ver tabla 5.1).

Tabla 5.1. Beneficiarios y hectáreas intervenidas en PIDAASSE

Comunidad	Hectáreas intervenidas	Socios registrados en el MAG 2021	Beneficiarios según MAG (2012-2017)	Beneficiarios según comuneros (2012-2017)	Beneficiarios 2020 según MAG
Zapotal	105	854/2000 hab.	106	80	87
Cerezal Bellavista	108	395/ 3500 hab.	489	200	52
Manantial de Guangala	96	420/5000 hab.	278	56	50

Fuente: Ministerio de Agricultura y entrevistas a comuneros, 17 de enero 2020

La llegada del proyecto al territorio adoptó la típica dinámica arriba hacia abajo de las políticas públicas diseñadas desde el Estado Central, con objetivos formulados en oficinas distantes de las comunidades, denotando una noción de territorio como espacio políticamente administrativo que debe ser abastecido de recursos brindados por el gobierno central.

Sobre la organización comunal para participar en el proyecto, en Manantial de Guangala los dirigentes conocieron del proyecto PIDAASSE y empezaron a convocar a los comuneros: “invitamos a quienes eran agricultores e incentivamos [la participación] como dirigentes a otros comuneros para que se beneficien” (HB-02-05, productor, Comuna Manantial de Guangala, entrevista con la autora, 28 de diciembre de 2019).

Desde la directiva de la comuna de Zapotal se realizaron las debidas gestiones para participar en el proyecto de PIDAASSE:

Nosotros teníamos predios que no habían sido cultivados por falta de agua, entonces nos reunimos cuarenta y cinco personas y el proyecto se dio; de la fase dos hay otros beneficiarios, en total se desbrozó 108 hectáreas para 108 agricultores (HB-02-10, productor-líder de cabildo, Comuna Zapotal, entrevista con la autora, 17 de enero de 2020).

La designación del Cabildo como responsable de esta tarea, se sostuvo a pesar de los riesgos que implica esta dinámica en territorios caracterizados por marcadas fisuras en el plano organizativo, es decir, ignorando la especificidad del territorio en el ejercicio de la participación. A consecuencia de ello se generaron varios problemas.

Por un lado, un funcionario subraya que al dejar en manos de los Cabildos la identificación de los beneficiarios, se distribuyó el beneficio del proyecto a las personas cercanas de los directivos de las comunas, los comuneros señalaron que la otorgó el beneficio a personas que no tenían el reconocimiento de comuneros, es decir, que no tenían la afiliación de socios en las dinámicas organizativas de las comunas. Lo anterior se puede evidenciar en el fragmento: “cuando vino PIDAASSE, se les dio a muchas personas que no eran comuneras [...]” (HB-02-04, productor- Gerente de bancos Comunales, Comuna Cerezal Bellavista, entrevista con la autora, 28 de diciembre de 2019). Es decir, hubo un impacto inequitativo del beneficio en función de las cercanías con las dirigencias.

Por otro lado, hubo casos en que una sola familia con una propiedad de más de cinco hectáreas fue designada como beneficiaria, lo que podría implicar concentración de los beneficios para un pequeño grupo dentro de la misma comuna, como la familia del líder de organización de la Comuna Cerezal Bellavista o el mismo caso en Manantial de Guangala “cada uno tenía como 5 o 4 hectáreas” (HB-02-05, productor, Comuna Manantial de Guangala, entrevista con la autora, 28 de diciembre de 2019).

Esta manera de distribuir los beneficios manifiesta lo equivocada que estuvo la planificación de PIDAASSE, los comuneros comprendieron que con una hectárea no iban a generar y recuperar la inversión. La prefectura también amplió esta problemática:

Un padre inscribía a tres hijos, y ninguno de ellos vivía en la comunidad, inscribían a la hija y la mujer, y ninguna de ellas vivía en la comunidad, obtuvo 4 sistemas y no se les trabajó. Estos conflictos fueron generados por los presidentes comunales, por la ventaja que tenían a nivel organizacional, y los funcionarios accedían a esto para trabajar tranquilos (FI-03-04, funcionario de institución, entrevista con la autora, 16 de enero de 2020).

La distribución de las hectáreas entre las personas que se beneficiaban con el proyecto fue un aspecto que generó problemas y evidenció conflictos de intereses, que se relaciona con la forma vertical de operar de los técnicos, sin contemplar cada situación particular y sin el ejercicio de la participación:

(...) en el momento que llegó el proyecto hubo conflictos [...] yo quería elegir el mejor lugar, [...] llegó PIDAASSE simplemente nos ubicaron y tú te quedas allí y ya, quién decidió en ese

momento eran los ingenieros (HB-02-09, productor, Comuna Zapotal, entrevista con la autora, 28 diciembre de 2019).

Un productor de Zapotal que además había sido dirigente indica que realizaron la distribución por sorteo, sin embargo, su relación de poder lo benefició con un buen lugar:

Debatimos todo, por sorteo todos nos reunimos y con los que vinieron de Guayaquil, cada uno cogía un número [...] y aun así hubo discrepancia con los compañeros, yo quedé en una parte plana y decían que yo era dirigente, a mí me habían dado la mejor parte (HB-02-11, productor, Comuna Zapotal, entrevista con la autora, 17 de enero de 2020).

Esto denota nuevamente el hecho de que las políticas públicas top down generan conflictos dentro de las áreas de implementación cuando no se tiene en cuenta las dinámicas propias de los espacios, en tanto que constructos sociales, y no como meros espacios de gestión. Si bien desde muchos comuneros y desde el MAG, se tiende a responsabilizar a los dirigentes de las comunas de estos problemas, en verdad fue el PIDASSE el que no contempló la situación de fragmentación política dentro de las comunas en su diseño y forma de implementación, dando lugar a estas prácticas de corrupción, visibilizando las relaciones de poder invisible.

III. Organización de beneficiarios en bancos comunales

Los productores al incorporarse a PIDAASSE tenían la responsabilidad de asumir la mano de obra y debían organizarse bajo una forma propuesta por los técnicos, que representa otra imposición vertical de esta política pública. En efecto, era requisito indispensable de PIDAASSE la organización de los comuneros en “bancos comunales” previo a la entrega de los terrenos instalados con sus sistemas de riego.

Para la formación de los bancos comunales firmaban un convenio de co-ejecución con el MAG; constituían una organización para el manejo de cajas comunitarias, con su propio estatuto y reglamento. Por lo tanto, elegían su directiva, conformada por gerente, presidente, vicepresidente, un fiscal y un tesorero.

Los bancos comunales tienen la función de recaudar los depósitos de los ahorros de los productores para comprar los insumos de la próxima cosecha, realizar el mantenimiento de los equipos del sistema de riego, pagar los gastos administrativos del banco. Cuando el productor

no alcanza a ahorrar el dinero necesario para el kit de siembra, el banco adjudica créditos con un interés del 5%. Las ganancias y pérdidas se asumen de forma individual.

Los productores y gerentes de los bancos comunales; uno con 60 hectáreas y otro con 120 hectáreas, indicaron que, para cumplir con el ahorro para la próxima producción, debían depositar \$40 usd por hectárea, es decir, por socio. Adicional a esto un valor de \$4.50 usd para los gastos administrativos, y movilización de nosotros; \$1usd para mantenimiento de la bomba. Cada productor costea el combustible. Se realizan prestamos con un porcentaje de interés del 5%.

En resumen, con el reglamento del banco comunal se determinaba los horarios de riego, la cuota para actividades complementarias, sanciones para los que no asistían a las reuniones, y los que no sembraban, de tal manera que el banco se constituyó para regular la siembra a través de los socios comuneros (ver figura 5.5) y gestionar el uso de los recursos que se había destinado para el proyecto. Se disponía que cada semestre (ciclo de cosecha del maíz), un grupo de personas garantizaban la comercialización, venta y nueva cosecha; es decir, los comuneros buscaban el comprador y después de la cosecha, de las ganancias, el costo del kit de semillas y agroquímicos (\$400 o \$600) debía ser ingresado como parte de las obligaciones del comunero para continuidad del proyecto.



Figura 5.5. Comunero sembrando, diciembre de 2019
Fuente: Trabajo de campo

IV. Orientación productiva y comercial

Un cuarto aspecto de la dinámica que asumió la implementación de PIDAASSE ratifica lo hallado hasta el momento, sobre la lógica de territorialización de la política pública arriba hacia abajo promovida por el gobierno nacional. Se trata de las decisiones que eran netamente determinadas por el PIDAASSE, en relación al tipo de cultivo a producir en todos los territorios de implementación.

El territorio de Colonche tiene condiciones productivas para cultivos de pitahaya, piña, mandarina, chirimoya, toronja, sandía, toronja, mango, tagua, Stevia, paja toquilla, maíz; entre otros (Santa Elena EP 2015, 35). Mientras que en Chanduy los cultivos de tomate, pimiento, frijol, sandía, mango, guineo, gandul, melón, pepino, maíz; entre otros (GAD Parroquial Chanduy 2013, 44). Sin embargo, escogieron un monocultivo para aplicar PIDAASSE.

Desde la formulación del proyecto se planificó la siembra de maíz sin contemplar las condiciones productivas naturales, convenciendo a los productores de sus ventajas, les facilitaron a los productores un kit de siembra con las semillas, este tenía un costo aproximado de quinientos dólares. Según los funcionarios entrevistados, el maíz fue elegido porque era una producción de ciclo corto y no necesitaba de mayor acompañamiento (ver figura 5.6)



Figura 5.6. Producción de maíz en Zapotal, diciembre de 2019
Fuente: Trabajo de campo

Se observa que el PIDAASSE no contempló las vocaciones y condiciones productivas específicas, tampoco un buen estudio de mercado fue tomado en cuenta para la formulación e implementación de PIDAASSE. Esto afirma la propia prefectura en lo siguiente: “no se respetó, ni se tuvo en consideración las vocaciones productivas, al haber impulsado que se siembre todo con maíz” (FI-03-04, funcionario de institución, entrevista con la autora, 16 de enero de 2020). León (2017) comparte que no se logró promover la diversificación de producción, y que con la producción de maíz aseguró el abastecimiento a la agroindustria y la agroexportación, y fomentó la práctica del monocultivo intensivo (León 2017, 13).

Los propios comuneros adoptaron rápidamente una posición escéptica con relación a ello, dado que, desde su experiencia y sus saberes prácticos, el vuelco al monocultivo de maíz no era visto con buenos ojos:

El suelo va perdiendo los nutrientes, sobre todo si sembramos maíz y no hacemos rotación de cultivos, y eso ha venido en que cada vez la producción es menor. Aquí, por ejemplo, los trabajadores el suelo (aradores), aunque sea, seis dólares anuales aumentan, pero se aumenta y acá es lo contrario, la producción baja y los insumos suben, y llevamos ocho años produciendo y cosechando (LC-01-03, ex secretario de cabildo, Comuna Manantial de Guangala, entrevista con la autora, 17 enero de 2020).

Por estos saberes, así como por las dificultades del precio para el comercio del maíz y la baja producción por la sobreexplotación del suelo, muchos agricultores optaron por la siembra de cacao, café, plátano, cebolla, tomate y han disminuido las hectáreas para producción de maíz:

(...) la gente de mi grupo [que tiene desde media hasta tres hectáreas están sacándole] el máximo provecho en cultivos [...], tienen plátano, papaya, yuca, hierbas aromáticas [y medicinales] [...]. Ahorita el problema limitante para nosotros es el [tamaño del] terreno (HB-02-04, productor- Gerente de bancos Comunales, Comuna Cerezal Bellavista, entrevista con la autora, 28 de diciembre de 2019), y de la misma manera, la Comunidad de Guangala).

Otras definiciones determinadas de manera vertical han generado problemas. Por citar un ejemplo, en el año 2014, el MAG para cumplir con la meta de comercialización, organizó un proyecto de ensilaje de maíz y construyó un centro de secado y almacenamiento, para que la comunidad lo administrara con el fin de vender la producción obtenida, en un mayor

volumen. Sin embargo, este proyecto se lo realizó en la comuna Vilingota, la cual fue elegida, por ser el lugar más cercano a Guayaquil. Esto sumado al costo del transporte generó dificultades para los comuneros de Cerezal Bellavista y Manantial de Guangala, que fueron una de las primeras comunas en implementar PIDAASSE y las más lejanas a Vilingota.

Las distancias entre Vilingota y la Comuna Zapotal y Manantial de Guangala dificultaron la dinámica del proyecto lo cual se hizo sentir con mayor crudeza durante las épocas de lluvia, y el estado de las vías, dado que los comuneros no podían estar yendo y viniendo. El centro de almacenamiento o silo fue construido, pero al poco tiempo se inundó y manifestó algunas fallas en la construcción y los granos almacenados en Vilingota se echaron a perder. Así lo indicó un líder de Zapotal: “nosotros entregamos al MAG, el grano de maíz seco. Nos cayó una época de invierno fuerte, así que empezó a llover y empezó a haber fisura por tanto se entraba el agua (LC-01-04, líder de cabildo, Comuna de Zapotal, 17 de enero de 2020).

La contraloría en su informe indica, que este centro de secado no estuvo contemplado en el modelo de gestión aprobado por SENPLADES, para la comercialización y tampoco se realizaron los estudios de factibilidad técnica y administrativa, así como no se comunicó a tiempo por las vías oficiales. Actualmente, este centro no se encuentra operativo y los convenios de coejecución no tuvieron el seguimiento esperado de los recursos que fueron entregados (Contraloría General del Estado, 2016). La venta del maíz se la realiza solamente a intermediarios.

Atendiendo de manera conjunta los diferentes aspectos abordados sobre la dinámica de la implementación de PIDAASSE, se vislumbra que la definición que se ha manejado del gobierno nacional de Rafael Correa sobre la territorialización de la política pública, parece funcional a la definición de territorio como espacio político y administrativo sobre el cual el gobierno central baja recursos que se definen desde las oficinas de los destacamentos oficiales ubicados en la ciudad, sin contemplar las dinámicas específicas de los territorios entendidos como constructos sociales y con dinámicas particulares. Esto incide estorbando la eficacia de los proyectos con una lógica asistencialista/ paternalista y clientelar, generando y pronunciando los conflictos sociales entre los actores locales.

5.2. Beneficios del proyecto PIDAASSE

Los beneficios del proyecto fueron buenos en los primeros años de implementación, así lo confirman algunos beneficiarios de las comunas de Zapotal, Cereza Bellavista y Manantial de Guangala, sin embargo, el cambio de autoridades, de técnicos y la falta de seguimiento y de asistencia técnica ocasionó que los resultados no fueran los mejores. Este apartado detalla los beneficios en tres dimensiones: económica, ambiental y social.

5.2.1. Dimensión económica

La viabilidad económica del proyecto estaba asegurada en relación de que garantizaba la suficiencia de cada uno de los beneficiarios. El proyecto funcionó en los aspectos económicos, porque el maíz estaba en un buen precio, lo que permitía generar ganancias y ahorros para la nueva cosecha. Estas buenas cosechas con buenos precios permitieron que la familia pueda desarrollarse, pero también aprendiera el ahorro para las necesidades de la familia y de la producción.

Yo tengo mi esposa y mis tres hijos, era algo sostenible, un proyecto que era para la familia, entonces me organizaba de esa forma, yo saqué 503 sacos de silo de maíz y el valor de cada saco era de 3\$, es decir 1500 dólares (HB-02-05, productor, Comuna Manantial de Guangala, entrevista con la autora, 28 de diciembre de 2019).

Al principio si teníamos [...] pasadito del salario básico [...], mi señora tenía otra hectárea, hace cuatro o cinco años estábamos bien, sí nos quedaba un 50%, por ejemplo, en una hectárea sacábamos 3000 dólares, el costo de producción mil dólares [...] y el resto utilidad (HB-02-11, productor, Comuna Zapotal, entrevista con la autora, 17 de enero de 2020).

5.2.2. Dimensión ambiental

Otro aspecto fue que indirectamente se protegió la integridad de los sistemas biofísicos, debido a que la población paralizó la tala de árboles de la cordillera. El territorio se ha beneficiado de una nueva visión, debido a que hay una conciencia del cuidado de la tierra. Así lo manifestó un líder de la Comuna Zapotal: “la gente empezó a mirar la tierra como una forma para producir, antes de eso solamente se la veía como un bien para poderlo vender y eso cambió” (LC-01-04, ex líder de cabildo, Comuna de Zapotal, entrevista con la autora, 17 de enero de 2020).

5.2.3. Dimensión social

Los primeros técnicos de PIDAASSE, fueron de la consultora cubana, quienes contribuyeron a la generación de redes de apoyo, intercambio de excedentes de producción, tecnificación de los procesos y aprendizaje de migas para el sembrío y cosecha, dejando buenas prácticas de trabajo en equipo.

Este proyecto contribuyó a la mejora a la dinámica social de los comuneros en Santa Elena. Se disminuyó la migración, aumento de la asociatividad y favoreció la equidad de género en el ejercicio laboral, debido a que ya no era el hombre solamente quien llevaba el dinero al hogar y para proveer lo necesario se ausentaba del hogar por semanas, sino más bien se constituyeron redes de apoyo familiar en función del bienestar de las familias para obtener los réditos de la producción.

Para los entrevistados las familias fueron su principal red de apoyo en el trabajo de la agricultura y sobre todo en enfrentar los problemas que vienen con ello.

Los hijos en edad de escolaridad de los productores también son parte de la mano de obra para trabajar en la agricultura: “yo con mi señora hacemos nuestro trabajo en la finca, nuestros hijos después de que salen del colegio o la escuela, y tienen un poquito de tiempo nos apoyan” (HB-02-02, comuna Cerezal Bellavista, entrevista con la autora, enero 17 de 2020).

Así mismo, se reparten entre los miembros de la familia las actividades del hogar y de la agricultura: “yo siembro y a lado tiene mi mami que también fue beneficiaria de este proyecto, y nos ayudamos con dos hectáreas, pero hicimos un negocio: le dejo a mi hija y yo me voy al campo” (HB-02-10, comuna Zapotal, entrevista con la autora, enero 17 de 2020). De la misma manera, las mujeres que fueron entrevistadas para este estudio determinaron que se sintieron empoderadas al incluirse en el trabajo agrícola, además de que esto le abrió las puertas a la participación en la asamblea y ahora forman parte de los cabildos. Gloria Tomalá productora de Zapotal es actual presidenta de la comuna de Zapotal.

Los proyectos que han introducido cambios equitativos, y solución a las causas de vulnerabilidad estructural pueden llamarse sostenibles, siendo en el caso de PIDAASSE lo

opuesto. En el próximo apartado se explicará con detalle este argumento.

5.3. Causas de los conflictos

Como indica Pressman y Wildavsky las fallas de la política pública son debido a los conflictos de intereses de los actores. Lo cual conlleva un distanciamiento entre la toma de decisiones, la implementación en territorio y los resultados no esperados (Pressman y Wildavsky 1973 citado por Roth 2007, 107).

En el caso de Santa Elena, la aplicación de PIDAASSE generó varios desafíos durante la producción de maíz en una zona totalmente seca que requirió de implementación de riego, pero lo más importante la articulación entre los actores no se dio en el mejor escenario. Esto debido a la no disponibilidad de los recursos naturales y económicos, la normativa que no ayudó al territorio y la débil estructura organizativa de las comunas y de las instituciones, así como la imposición de las políticas públicas o proyectos planificados de manera vertical, que evidenciaban la no participación de los actores, y por tanto no compartieron los objetivos y estrategias.

A continuación, se presentan algunas causas de carácter temático que se presentaron durante la implementación de PIDAASSE.

5.3.1. Aspectos sociales

Los conflictos son resultantes de la oposición de los actores a la calidad del proceso de implementación, son propios del territorio y de sus habitantes. El conflicto social, se manifiesta en el relacionamiento de los actores, cuando las partes no están de acuerdo; en este caso, los técnicos fueron un actor importante pues debían realizar un correcto seguimiento y acompañamiento en las responsabilidades y obligaciones de los bancos comunales, así como de las cosechas y del trabajo de los productores.

Debe señalarse que, el debido acompañamiento no ocurrió, y ocasionó que los comuneros no trabajen de manera colaborativa dentro de la comunidad; fue necesaria la coordinación entre los bancos comunales, y esta debilidad generó tensiones dentro las estructuras organizativas de los bancos por el inconformismo de designación de responsabilidades y de los reglamentos

que se interpolaban durante el riego. Es decir, la falta de reglamentos claros y atención a las necesidades durante la implementación.

A pesar de que todo sistema o grupo social son potenciales para la generación de tensiones, estas pueden ser en diferentes grados de intensidad. La estructura social de los cabildos tiene una debilidad, no han generado procedimientos parlamentarios ni mecanismos de participación, ya que no asisten todos los socios a las reuniones, lo que no les permite generar consensos, decisiones o recolectar dinero, generalmente tiene una caja chica muy pobre sin procedimientos financieros. La implementación de PIDAASSE permeó esta debilidad y no hubo la corrección o la capacitación necesaria.

5.3.2. Aspectos técnicos

Las fallas de la infraestructura de riego también ocasionaron un desánimo y una separación del proyecto de la comuna Manantial de Guangala. Esta comuna se identifica con los mayores desafíos, ocasionado por la pérdida de la bomba y un panel durante la tercera cosecha causando un alto costo para el banco comunal; otros desafíos como la baja presión del agua, el daño constante en la tubería constantemente, y el aumento de la demanda de agua mientras la planta de maíz va creciendo, afectó significativamente la producción.

Un aspecto importante, con relación al riego, es que los módulos no fueron diseñados para que den la facilidad de ser reemplazados, y permitan los cambios de cultivos. La distancia en que pusieron los aspersores condicionó el cambio de cultivo. Estos aspectos llevaron a los pobladores a salirse del proyecto.

5.3.3. Aspectos económicos

De igual manera la limitada capacidad de producción de la “hectárea” de maíz, ocasionó bajos réditos para la familia y un descontento de los comuneros a medida que las cosechas no generaron las ganancias esperadas. Los productores indicaron “con cinco hectáreas hay ganancia, una es solo pasar el tiempo, a veces la producción está a 10 a 12 dólares el quintal” (HB-02-03, productor, Comuna Cerezal Bellavista, entrevista con la autora, 17 de enero de 2020).

Este aspecto económico, que causa un conflicto, por la no rentabilidad del proyecto para los comuneros. La prefectura manifestó que para tener utilidad el mínimo de hectáreas debió de ser diez por beneficiario.

Esta visión desordenada del Estado, además de una falta de personal técnico especializado en agricultura, la volatilidad de los precios del maíz, sin una estrategia de comercialización, conllevó a que los productores se acojan a vender a los intermediarios con la imposición de sus precios.

Un factor que incidió en la volatilidad de los precios fue la demanda de la industria del balanceado, el uso de la semilla certificada permitía que la oferta crezca, y a su vez el precio del maíz bajaba por la presión de las industrias para importar el maíz. La lucha contra el contrabando y la falta de normativa para regular los precios y que los pequeños productores no pierdan es una deuda actual, que genera un conflicto de carácter estructural motivado por la distribución desigual de los recursos, a favor del poder (La Parra-Casado y Tortosa, 2003 citado por Suárez et al. 2017, 9).

5.3.4. Aspectos territoriales

El conflicto territorial nace de una conflictividad histórica que parte de algunas causas y son efecto de fragmentación en el territorio (Sarti y Aguilar, 2012 citado por Suárez et al. 2017, 8)

Este antiguo conflicto de tierras nace a partir de que las personas naturales o jurídicas, sean estas nacionales o extranjeras, aducen tener escrituras de las tierras comunales. Este fallo legal a favor de foráneos, ha permitido que invadan los terrenos cercanos a los canales de agua. Santa Elena es una tierra que tiene más de 3 dueños, para el MAG ha sido difícil intervenir, y se considera una de las principales limitaciones para la implementación y desarrollo del proyecto; a pesar de que el Departamento legal y el Departamento de Tierras del MAG identificó que las áreas donde se iba a intervenir, no tenían ningún problema legal continuaron apareciendo nuevos dueños.

Esta falla en la normativa obstaculiza el desarrollo de los comuneros. y demuestra la ineficiencia y débil capacidad del Estado para solucionar los conflictos de tierra de propiedad colectiva.

Desde todas estas perspectivas, la visión vertical e ineficiente del Estado exacerba los conflictos. Una de las causas, fue durante la socialización el MAG se presentó ante las organizaciones comunitarias como PIDAASSE, desconociendo la cartera de Estado de agricultura, lo que propició cierta desorientación y débil relacionamiento entre los comuneros al no saber cuál era la institución ejecutante. Tampoco utilizaron un documento escrito para presentar el proyecto de manera organizada con las reglas claras, sino más bien con una generación de ideas empíricas de cómo debía ser este proyecto, generando expectativas y a la vez desconocimiento.

El MAG no logró establecer canales de participación con la comunidad, por considerarlo innecesario según la información de los funcionarios, debido a la débil capacidad de acción de las comunas, y evitar el bloqueo en los procesos.

Otra de las manifestaciones fue las visibles acciones de corrupción por parte de los técnicos, los comuneros durante las entrevistas denunciaron esta problemática que se transformó en un conflicto en contra del Estado.

Vinieron a robar en otras palabras, los técnicos tienen buenos carros, buenas casas. Se robaron el producto al agricultor, no entregaron el kit completo; los técnicos arrendaban tierras, siendo técnicos, no creo que eso permita el Estado, los técnicos se ganaban la plata hace 2 años, como usted no se imagina, preferían ellos sacar su tienda (insumos agrícolas) que ayudar al agricultor comunero (LC-01-01, ex líder comunitario, Comuna Cerezal Bellavista, entrevista con la autora, 28 de diciembre de 2019).

Estos aspectos de corrupción percibidos por los actores comunitarios debilitaron la confianza con el Estado, esto se vio agudizado por el tipo de relación preexistente, tanto por la vulnerabilidad del territorio por el rezago de la ruralidad, definido por la ausencia de gobernanza en la promisión de los servicios básicos. Este territorio carece de procesos de desarrollo integrales para solucionar los problemas del recurso agua, tierra y producción. Estos conflictos no permitieron aumentar el grado de capacidad de acción de las organizaciones comunitarias frente a las políticas productivas y económicas territorializadas.

Durante entrevista con la autora se consultó al actual Director Provincial del MAG (2020) cuáles fueron los mecanismos para resolver las disputas del enfoque territorial y conflictos surgidos a partir de la implementación de PIDAASSE en Santa Elena, y la respuesta fue:

Los mismos mecanismos que tenía el reglamento de los bancos comunales que fue hecho por PIDAASSE y este reglamento se fundamentaba en la ley de comunas y también la ley de tierras (FI-03-01, funcionario de institución, entrevista con la autora, 17 de diciembre de 2019).

Esta respuesta nos deja una interrogante del por qué no aplicaron mecanismos adecuados para solucionar estas inconformidades y fallas claras de implementación. Se discute sobre una débil territorialidad, que llevó a una falta de sentido de pertenencia de los actores con su territorio (Monnet 2010, 92).

Estas dimensiones de la territorialidad política se deben trabajar en la coordinación de la aplicación estatal de la política pública, una generación de herramientas para los procesos participativos de las organizaciones sociales, que empiece por el empoderamiento del comunero con la mejora de sus capacidades.

En resumen, PIDAASSE no fue tomado como un proyecto de pertenencia, esta política hizo caso omiso de las diferenciaciones territoriales, más bien se desarrolló bajo una óptica asistencialista causante de ocasionar las brechas durante la implementación. En este caso de estudio se evidenció que fueron factores decisivos, la desarticulación interinstitucional, la interpolación de competencias, la corrupción, las relaciones de poder invisible, los conflictos preexistentes de carácter social y de gobernanza. Según Torre, causaron una inacción y no generaron los cambios previstos en los territorios desde la acción colectiva (Torre 2016, 15). Estos conflictos generaron una baja productividad y un débil trabajo colaborativo.

En lo que sigue se expondrá la perspectiva de los actores territoriales, sobre la implementación de esta política pública en la península de Santa Elena, para conocer cómo se dio la articulación entre los actores del territorio, esto es la forma específica en que se desarrolló la gobernanza territorial durante la ejecución de la fase II de PIDAASSE en el territorio de análisis.

Capítulo 6

Territorialización y articulación territorial de la política PIDASSE en el desarrollo productivo de las comunas

En este capítulo se busca responder a uno de los interrogantes de esta investigación: ¿existió articulación territorial de las organizaciones comunitarias con los actores institucionales, durante la implementación del proyecto habilitación de tierras para uso agrícola en el marco de la Fase II, es decir contribuyó a una adecuada territorialización de la política pública? Para formular una respuesta, analizaremos en lo que sigue las perspectivas de los diferentes actores involucrados en su desenvolvimiento: comuneros, funcionarios del MAG, de la Prefectura, de la SENAGUA. En este estudio la articulación territorial, se define como la integración de los distintos niveles de gobierno con una gestión coordinada en una dinámica de relaciones para de esta manera conocer el proceso de territorialización.

Antes de avanzar se reitera que la territorialización permite conocer la orientación de los instrumentos, la contribución y la capacidad de acción de sus actores propios del territorio abriendo discusiones y reflexiones, para un mejor discernimiento de la política pública (Demuca 2011). Este concepto se lo ha acogido en la formulación, como también desde la implementación, bajo una óptica de articulación de instituciones y de participación de los actores sociales. Este apartado analizará si existió una articulación durante la formulación y ejecución de PIDAASSE.

Las políticas públicas territorializadas conllevan un proceso arduo de coordinación apoyado en una relación estructurada y duradera entre actores institucionales que permiten la discusión de los desafíos, retos y problemas para convenir las acciones o estrategias necesarias, y de esta manera generar “confianza, normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad al facilitar la acción coordinada” (citado por Ostrom, 2003, p. 166). En este sentido se analizará si se logró una articulación con los actores de poder e influencia en el territorio durante la implementación de PIDAASSE:

Los actores que participaron de manera directa durante la implementación de PIDAASSE fueron: el Consejo Provincial de Santa Elena (Prefectura) considerado un aliado estratégico, debido a que, su misión es intervenir en este territorio en temas de mecanización agrícola,

obras para la conducción del agua y la habilitación de reservorios y pequeñas represas para el manejo hídrico en las comunas. La SENAGUA fue otro aliado, pues certificó los estudios de infraestructura de riego. La Empresa Pública Unidad Nacional de Almacenamiento “UNA EP” compró en ocasiones el maíz a los productores.

Según PIDAASSE, la articulación se dio durante la incorporación de la academia en la elaboración de los estudios de suelo, medición de tipos de genética del maizal; El Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Santa Elena, con la implementación de infraestructura y la Empresa Pública del Agua, quienes regularizan y garantizan el uso del servicio de agua para riego, y el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal- GAD de Santa Elena, debido a la competencia catastral y registro de la propiedad (FI-03-01, funcionario de institución, entrevista con la autora, 17 de diciembre de 2019).

6.1. Las percepciones de los comuneros

Al indagar sobre la articulación entre las organizaciones comunitarias y las instituciones, los comuneros reconocen una coyuntura con los técnicos de la empresa consultora de Cuba que operó en el territorio en representación del MAG para la implementación del PIDAASE. Además de asistir para socializar el proyecto, los técnicos promovieron distintas reuniones con los dirigentes del Cabildo de las comunidades y los productores con el fin de brindar orientaciones técnicas sobre la agricultura.

Sin embargo, en relación a lo señalado al capítulo anterior, la articulación en estos testimonios evidencia que la misma no implicaba la generación de instancias conjuntas de trabajo para la elaboración y el diseño de la política pública, sino para socializar la política que ya había sido diseñada en otras instancias sin la participación de los comuneros. Adicionalmente, una percepción recurrente entre los comuneros es señalar que PIDAASSE, con los técnicos de Cuba, “actuaban solos” en la implementación en territorio, y que ellos no eran tomados en cuenta en la toma de decisiones. En definitiva, lo consideraron “innecesario”, debido a que PIDAASSE consideró que las comunas tenían una débil capacidad de acción y para evitar el bloqueo o retrasos de los procesos para el desarrollo, sino más bien operaban con rapidez y siempre con una visión vertical.

En cuanto a la articulación con otras instancias institucionales, los comuneros señalaron la existencia de falta de definición en las competencias con respecto a PIDAASSE. En efecto, desde la perspectiva de los comuneros las responsabilidades y competencias del proyecto no estuvieron nada claras del lado de las instituciones, como se atestigua en la siguiente cita: “cuando uno iba [a las instituciones], decían que no era de su competencia” (LC-01-01, ex líder comunitario, Comuna Cerezal Bellavista, entrevista con la autora, 28 de diciembre de 2019).

La falta de una definición clara en las competencias de las instituciones restó eficacia a la implementación del proyecto, dilatando las operaciones y entorpeciendo la comunicación con las organizaciones comunitarias involucradas. En este sentido, los comuneros comprenden que se debía haber articulado de una mejor manera para lograr mejores resultados.

6.2. La percepción de la Prefectura de Santa Elena

La prefectura asegura que durante la etapa de diseño y formulación de PIDAASSE contribuyeron en la metodología de trabajo para crear los Bancos Comunales que tenían un principio de asociatividad y un principio de poder asegurar la re siembra y la comercialización Sin embargo, no tuvo la injerencia correspondiente a su competencia en el territorio. En si no tuvo mayor participación en la implementación.

Durante la etapa mencionada se planificó entre la prefectura y el MAG firmar un convenio de cooperación interinstitucional donde el Gobierno provincial brindaba el servicio de mecanización del riego, sin embargo, el MAG decidió contratar por un valor mayor al del convenio, el trabajo de mecanización con la empresa consultora de la República de Cuba (FI-03-04, funcionario de institución, entrevista con la autora, 16 de enero de 2020).

La débil articulación interinstitucional en la implementación de PIDAASSE disminuyeron la capacidad de acción de las entidades con la misma función operativa. En este caso la Prefectura de Santa Elena, reconoce que la capacidad de acción para el fomento productivo se vio obstaculizada debido al paternalismo del Estado y superposición de competencias, pues PIDAASSE se encargó de otorgar los sistemas de riego, los kits de siembra, la asistencia técnica, sin ejercer un sentido de responsabilidad y pertenencia. Mientras que la prefectura

genera el mismo servicio solicitando una inversión para el mantenimiento, por tanto, también se visibiliza una débil capacidad de acción de los comuneros frente a las políticas productivas.

6.3. La percepción de la Empresa Pública del Agua – EPA

La falta de coordinación, según entiende la EPA también aparece como un elemento central, y refuerza lo que han venido señalando los actores como falla de la política pública.

La deficiencia del dialogo muestran los bajos niveles de coordinación existentes, el MAG y la EPA no lograron de manera conjunta la conformación de las juntas de regantes, se aduce por el MAG a una débil capacidad operativa en territorio de la EPA. Los comuneros fueron los más afectados pues se generaron deudas de agua con altos valores. Después de 9 años de implementación de PIDAASSE, al 2020 recién se habían formado las juntas de regantes y regularizado para la autorización de uso y aprovechamiento del agua.

Uno de los funcionarios de la EPA señaló la fuerte desarticulación en la gestión:

No se articuló nada. PIDAASSE inicialmente lo hizo solo, lo hizo aislado, incluso sin contar con el propio ministerio, el cual era adscrito y posteriormente, dada la necesidad de resolver problemas. Por ejemplo, en algún momento, tuvo problema de comercialización, acudió al rector natural, que fue la Prefectura, dado los problemas del agua, han empezado a acudir a la SENAGUA, es decir, cuando empezaron a encontrar problemas, vieron que no tenían la capacidad de actuar solos, empezaron a buscar ayuda, en vez de haber articulado el principio, y de hacer las cosas ordenadamente para no tener esos problemas (FI-03-03, funcionario de institución, entrevista con la autora, 16 de enero de 2020).

La discusión que se genera por la desarticulación de la política pública, es porque ésta, se debe generar en el territorio en respuesta a las insuficiencias de las comunidades, a partir de una territorialidad que permita integrar las necesidades, no únicamente a nivel micro, desde el interior del emprendimiento o de la organización o de la comunidad, sino también desde una perspectiva que incluya lo macro a través de acciones afirmativas e impositivas desde el Estado.

En la Provincia de Santa Elena, la desarticulación interinstitucional ha sido permanente. La articulación de las instituciones públicas y los productores de un territorio podría generar un

trabajo conjunto y sinérgico para avanzar de manera colaborativa en el territorio, respetando las responsabilidades de cada institución en el ejercicio de sus competencias.

6.4. La percepción del MAG

Durante el ejercicio de campo, el actual Director Provincial del MAG, ratificó la perspectiva de los comuneros sobre la debilidad de la articulación institucional en la fase II de PIDAASSE.

En primer lugar, se verificó la ineficiencia del Estado desde la misma cartera de agricultura, debido a que hubo un desfase con el Departamento del Fondo de Inversión productivo – FIPRO, instituto adscrito al MAG, se trató de gestionar los créditos para la segunda producción de café y cacao, pero por la burocracia engorrosa se optó por un crédito directo del BANECUADOR.

En relación a lo mencionado en los apartados anteriores sobre la falta de articulación interinstitucional dada por el MAG. Se analiza que la deficiencia de PIDAASSE fue por la débil articulación territorial del Estado, niveles de gobierno, mercado y población. Estos modos de gobernanza se manifiestan como problemas institucionales que denotan, la falta de capacidad del Estado en la relación y eficiencia de la acción pública y se convierte en una doble problemática por el desinterés en el relacionamiento Estado con los actores Estatales, no estatales y externos en la incidencia de la toma de decisiones de manera territorial (Fontaine 2015, 88). Es decir, que la falta de territorialidad en esta provincia y sobre todo en el caso de estudio es alarmante.

Esta falta de articulación institucional, e interinstitucional, se manifiesta en el débil diálogo, y en la generación de relaciones, así como los celos por espacios de acción, que contrarresta los ámbitos políticos de los que ejercen en el territorio, la política pública y atentan contra la construcción de gobernanza. Esto se manifiesta en el siguiente comentario:

PIDAASSE no estaba consensuado con las otras instituciones, hubo las intenciones, por un lado, es un lado político, pero que al final del día a veces afecta positiva y negativamente al proyecto, me decían los actores políticos del gobierno, tu no le puedes dar los réditos del presupuesto del gobierno a la prefectura, cuando ellos quieren hacer un convenio y tomarse la foto. Con la prefectura solo se articularon las vías (FI-03-02, funcionario de institución, entrevista con la autora, 17 de diciembre de 2019).

A la debilidad de la articulación entre los actores institucionales involucrados, hay que sumarle la debilidad de la articulación entre éstas y las organizaciones comunitarias. En efecto, si bien durante la ejecución de la fase II de PIDAASSE, en ciertas etapas o tareas específicas ha existido una articulación más fluida (como en la conformación de los bancos comunales), en otras se experimentaron complicaciones desde las organizaciones comunitarias.

Es decir, se ejemplifica la crítica de las transformaciones del territorio por la forma como territorializa el Estado desde la formulación e implementación de la política pública, programas y proyectos, y si estos responden a las realidades del territorio de manera focalizada, tomando en cuenta la heterogeneidad del territorio, la articulación territorial, fomentando la participación de los actores y alineando las competencias y los modelos de gestión de cada institución.

Desde la misma óptica, los técnicos de PIDAASE y las organizaciones comunitarias durante la asistencia técnica tuvieron algunos desacuerdos debido a que los parámetros bajados desde los promotores del proyecto no se ajustaban a la costumbre y cultura de los comuneros en cuanto a la práctica de la siembra tradicional, y reconociendo que estos territorios carecen de prácticas modernas de agricultura; los comuneros esperaban la siembra de invierno y no querían sembrar en verano con los sistemas de riego, en este caso, el MAG decidió retirar el proyecto.

Esta situación ejemplifica algunas de las dificultades que acarrea la implementación de políticas elaboradas desde un enfoque top-down, que se diseñan sin contemplar las necesidades y perspectivas de los actores locales del territorio. En este caso, la dinámica que pretende imponer PIDAASE choca con la dinámica propia del territorio de sembrar solo en determinado momento del año, generando un desacuerdo entre la institución y los actores locales. De acuerdo a lo señalado por el funcionario del MAG, este desajuste en lugar de conducir a la revisión de la política pública, lo que hace es excluir a aquellos comuneros que no están dispuestos a claudicar su dinámica por la que propone desde el estado central por vía de todo el entramado de instituciones.

Otro de los aspectos visibles fue la descoordinación con la prefectura. La interposición de las competencias en el territorio, en el riego parcelario, generó discordia. Esta desarticulación de los objetivos institucionales y la yuxtaposición de los procesos en territorio de las diferentes instituciones se visualizaba a cada paso de la implementación de PIDAASSE. El MAG asumió la competencia de riego parcelario de la prefectura por disposición presidencial.

Chacón citado por Enríquez (2017) discute sobre la duplicidad de acciones entre organismos del Estado que son desconcentrados y los gobiernos subnacionales, esto porque, el nivel central no asume su rol de regulador o articulador, sino que interfiere en las acciones locales, y genera una desarticulación territorial en la gestión de los distintos niveles de gobierno (Enríquez 2017, 57).

El diálogo interinstitucional y generación de acuerdos pudo evitar superposiciones de competencias y dilación de procesos, sin embargo, el MAG no logró accionar para la solución de estos inconvenientes; los celos políticos, y las rivalidades ocasionadas por una visión homogeneizante de la cartera de Estado de agricultura con las competencias de la Prefectura de Santa Elena, no permitieron una territorialización de la política pública.

Este paradigma de desarticulación se expresa en la medida en que hay algunas potenciales rupturas, entre el gobierno central y los otros niveles de gobierno subnacional, local y parroquial; a pesar de esto, cada una de las entidades ejerce su propia agencia y diversos objetivos, mientras que el Estado Central tiene su ejercicio de diseño de políticas públicas y coordinación en el territorio. Esta fractura de la gobernanza territorial, se manifiesta en una desfiguración de la territorialidad, por la no apropiación de los actores que demuestran una pérdida de control y poder de su propio territorio (Márquez 2011 citado por Lefebvre, 1976).

6.5. Territorialización de la política pública

La territorialización debe ser vista como un proceso dinámico y de formación de redes entre los diversos niveles de gobierno (parroquial, local, mancomunado, provincial, regional y nacional), que se convergen para definir roles debido a la articulación interinstitucional y generar capacidades de coordinación para generar un proceso de cooperación en territorio. Según Enríquez (2017) a los gobiernos intermedios o provinciales les corresponde esta intermediación para lograr un ajuste de las políticas públicas para el desarrollo.

En este sentido, entra una interrogativa ¿Son los niveles de gobierno del Ecuador adecuados para que puedan accionarse las políticas públicas?, la respuesta estaría en la eficiencia de cada uno de los niveles de gobierno, efectivizando el concepto de descentralización, de poner en cercanía al ciudadano con el poder de decisión. Es decir, un proceso de transición del ejercicio real de los Gobiernos descentralizados entregando las competencias para que los territorios las ejerzan; los gobiernos locales deben asumir en sus territorios el fomento productivo para un verdadero desarrollo. En Centro América y América Latina consideran que la territorialización establece una oportunidad para fortalecer la autonomía municipal, y este sea el órgano rector y articulador de las acciones de la localidad, considerando los diferentes modelos de gestión interno y del gobierno central (DEMUCA 2011, 46), lo cual en Ecuador sucede lo contrario, y esta falta de capacidad de los diferentes niveles de gobierno ha conllevado a vislumbrar las brechas de implementación que se generan a partir de la desarticulación, tal como, lo manifiesta Wildavsky y Pressman (1973, 14), en esta supuesta cohesión nacional existe una completa desconexión.

El Estado tiene el rol de generar mecanismos basados en incentivos económicos que se generan a través de la política de agricultura al consejo Provincial. En todo caso, no hay transición de la política y las brechas de implementación entre la nacional y lo territorial trae a debate el invertir la pirámide del ejercicio político en términos de la implementación, de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba. Los dos modelos pueden funcionar con una correcta articulación; de arriba abajo para el diseño y planificación de las políticas públicas, y otro momento de abajo hacia arriba para desarrollar un diagnóstico de la territorialización.

En Santa Elena, las competencias de los diferentes niveles de gobierno no están claras y estas se deben revisar, y pensarlas no en temas sectoriales, quitando el término de agencia a las entidades, pues esto, genera las brechas de implementación sino más bien considerar un mejor escenario de funcionabilidad de los diferentes niveles de gobierno dentro de una nueva visión de competencia, es decir: el Gobierno Provincial emite los informes de evaluación de resultados hasta que termine el proyecto, y así mismo, devuelve la competencia a los gobiernos parroquiales con mejores unidades administrativas que puedan identificar las verdaderas realidades de los ciudadanos, y por ende dar fuerza en la creación de las unidades administrativa comunal con un presupuesto para sus gestiones.

En efecto la devolución de las competencias fundamentadas desde la territorialidad, basados en una participación en la toma de decisión, resulta conveniente en un territorio como Santa Elena fomentar la autonomía en el ejercicio de la implementación de la política pública, así como otorgar poderes administrativos y económicos a los Gobiernos Parroquiales, y a los regímenes comunales.

Capítulo 7

Discusión y conclusiones

En esta investigación nos hemos propuesto analizar la articulación territorial de la implementación de la política pública territorializada en Santa Elena, en el caso específico del proyecto PIDAASSE en la península de Santa Elena, territorio que tiene una particularidad de complejidad tanto por su forma de organización comunal y los conflictos que nacen de esta, así como su elevado nivel de pobreza.

Con respecto al objetivo 1, de: Identificar la conformación histórica y organizacional de las comunas Zapotal, Manantial de Guangala y Cerezal Bellavista, y su situación antes del proyecto PIDAASSE las conclusiones son:

Las comunas de Santa Elena son una forma ancestral de organización territorial colectiva. La práctica compartida y transmitida por este grupo social, es la defensa de una autonomía territorial, político – productivo, en el manejo de la tierra, que conlleva a una reflexión de la definición identitaria de este territorio. Es este estudio se determinó que los comuneros tienen algunos vacíos en el desconocimiento de la ley de comunas, así mismo, algunos líderes no han adquirido la responsabilidad de sus territorios con ética, pertenencia e identidad, pues no hay la rotación democrática de los líderes avivando los cacicazgos.

Según Álvarez (2002), en este territorio existe una Grave descomposición organizativa (1990-2000) con un fuerte proceso de aculturación que llevó a los comuneros a convertirse de valientes guerreros a población campesina (Álvarez 2002, 104) pues además, carecen de procesos de desarrollo integrales con una fractura de la gobernanza territorial, que se manifiesta Según Lefebvre (1976) en una desfiguración de la territorialidad, por la no apropiación de los actores y pérdida de control y poder de su propio territorio (Márquez 2011 citado por Lefebvre, 1976).

Esta investigación reconoce al comunero de Santa Elena con capacidad de actuar, analizar y comprender su territorio, manejar información y planear estrategias durante sus articulaciones con los actores locales (Long 2007, 43). Este estudio cuestiona la intervención centralista, y

promueve las relaciones compartidas basadas en cooperación de todos los actores territoriales en relación a sus responsabilidades.

Pues a pesar de que Santa Elena posea un contexto productivo homogéneo, tiene heterogeneidad en las prácticas sociales que Según Long (2007) así parezcan como homogéneas, las diferencias se consolidan y transforman (Long 2007, 43) y en el marco del desarrollo territorial rural se propone trabajar al territorio desde un enfoque territorial fundamentado en las articulaciones con los actores globales. Es importante generar lazos de confianza en las organizaciones sociales para fortalecer el reconocimiento entre los líderes, las organizaciones e instituciones, el mercado y el Estado. La confianza es de vital importancia para el fortalecimiento de una organización.

En este sentido, los proyectos que se presenten a este territorio deben contribuir a recuperar la memoria histórica para el fortalecimiento y reconstrucción de su identidad que conlleve a un dominio organizativo, político y económico que conduzca al desarrollo territorial. Long (2007) propone en estos casos, realizar una etnografía rigurosa en el sitio, de los procesos reales de interacción social que refleje las dinámicas en las relaciones sociales internas y externas (Long 2007, 442).

Sobre el objetivo 2, de determinar la caracterización del proyecto PIDAASSE, beneficios y conflictos se concluye lo siguiente:

PIDASSE fue una Política pública que respondió a un proyecto diseñado desde el gobierno central de Rafael Correa para fomentar la agroindustria y la práctica de Monocultivo intensivo, en un territorio de propiedad comunitaria, es decir, los individuos son usufructuarios de las tierras.

La cartera de Estado de agricultura a los comuneros de Santa Elena, les otorgó tierras improductivas para rehabilitarlas con producción de cultivo con sistemas de riego, en primera instancia de maíz y luego de otros productos, en coherencia con sus diagnósticos, propuestas y metas a nivel nacional, y en este caso, el ansiado cambio de la matriz productiva, sin tomar en cuenta que el territorio de Santa Elena al mismo tiempo, estaba caracterizado por fisuras de

intereses, debilidad organizativa, además de una falta de servicios de producción y precarias condiciones de vida.

A este propósito nacional, el PIDASSE aportaría mediante el aumento de producción de alimentos a nivel nacional para reducir las importaciones. En la práctica en el terreno, se encontraron situaciones que ameritaban una reelaboración de ciertos aspectos del proyecto en conformidad con las diferencias de los contextos territoriales como lo son sus características productivas, sociales, debilidad organizativa, pugnas de poder, conflictos de recursos.

PIDAASSE realizó instancias de instrucción para concretar los objetivos del proyecto, pero no para aportar a la orientación del mismo, sino que presentó un carácter inflexible, que no se dejó interpelar.

En este sentido, y más allá de los aciertos y limitaciones que en la práctica se dieron en relación con los objetivos mencionados, se trata de una política pública que lejos de partir de las necesidades propias de los pobladores de las zonas donde se implementa, responde a un proyecto diseñado desde el gobierno central, en coherencia con sus diagnósticos, propuestas y metas a nivel nacional, en este caso, el ansiado cambio de la matriz productiva. Los actores locales fueron excluidos del diseño del proyecto, y en los términos de Martínez Godoy (2017) territorialización de la política pública induce a que los actores locales sean excluidos del diseño del proyecto, y considerados agentes pasivos que solamente reciben los proyectos y directivas desde afuera.

Bajo este paradigma, Santa Elena ha adquirido un rol pasivo como receptáculo de políticas públicas productivas y económicas territorializadas, y no ha existido procesos participativos de los actores locales sino más bien, los comuneros cumplen los requisitos y ejecutan las tareas de los proyectos de manera vertical impuesto por el Estado. Tal es así que se lo ha puesto en evidencia en el proyecto PIDAASSE que no ha considerado las lógicas y dinámicas internas, propias de los espacios de aplicación para el desarrollo.

PIDAASSE no potenció las características particulares del territorio y de sus actores basándose en una entrega paternalista de los insumos y fortaleciendo las tradicionales prácticas clientelares entre el estado central y los territorios, lo cual hace difícil el desarrollo de las capacidades y de acciones colectivas de los comuneros que permitan trabajar sobre las

necesidades productivas y de la organización. Long (2007) propone reconocer el papel que desempeña el actor desde la acción humana y su conciencia (Long 2007, 41, 42).

Por lo cual Pressman y Vidalsky (1973, 14), indicaron que si no se toman en cuenta estos vacíos conducirían a deficiencias visibles de la implementación y la generación de conflictos, según Lederach (1996) son causados por la aplicación de políticas top down y la falta de relacionamiento entre comunidades, empresa, pueblos y Estado (Lederach 1996,8).

Esto denota el hecho de que las políticas públicas top down generan conflictos dentro de las áreas de implementación cuando no se tiene en cuenta las dinámicas propias de los espacios sino más bien son considerados espacios de gestión, e intervención, y se rescata, la necesidad de vincular las comunidades con el gobierno para que puedan identificar las verdaderas realidades de los ciudadanos, y permitan una diferenciación en la aplicación de la política pública. Es decir que si los nuevos estudios están apegados a considerar la heterogeneidad de un territorio en la formulación y aplicación de las políticas públicas se conseguirá un mejor accionar de los diferentes niveles de gobiernos dentro de una nueva visión de competencia. Para dar fuerza a este discurso, es importante la creación de las unidades administrativa comunales.

Sobre el objetivo 3, de analizar el proceso de territorialización de la política pública de PIDAASSE en el desarrollo productivo de las comunas Zapotal, Manantial de Guangala y Cereza Bellavista las conclusiones son:

Santa Elena es un territorio con insuficiencias específicas y sobre todo con necesidades de acción multidimensional, lo que requiere una convergencia de actores e instituciones, quienes deben ejercer un rol en la toma de decisiones para el desarrollo territorial. Sin embargo, los actores territoriales sin un sentido de pertenencia, sin relaciones de confianza y sin una historia no lograrán influir positivamente en nuevos modos de gobernanza y de desarrollo.

El sentido de pertenencia en los actores territoriales puede aportar a crear bienes y servicios basados en una especificidad de un territorio, para conseguir que la colectividad (actores públicos y propios) desarrollen su territorio. En el caso de PIDAASSE en Santa Elena, la articulación de los actores involucrados (MAG-PREFECTURA-EPA-CABILDOS), se trató

de un aspecto sumamente entorpecedor. La falta de claridad en cuanto a competencias, alcances y recursos de la intervención generó expectativas no resueltas entre los actores territoriales, limitando y entorpeciendo el desarrollo de las capacidades y de acciones colectivas de los comuneros.

Una adecuada territorialización de la política pública requiere que la misma se elabore desde un enfoque territorial, efectivizando el concepto de descentralización, para lograr la eficiencia de la gobernanza multinivel, la operativización y gestión del proyecto, siguiendo a Fontaine (2015) el diseño de estrategias de articulación de los distintos niveles de gobierno para potenciar los procesos participativos y ajustar las políticas a las necesidades de la localidad (Fontaine 2015, 72); notamos como, en el caso de PIDAASSE, está muy lejos de concretarse, puesto que allí se evidenció la ausencia de precisión en las competencias de cada entidad ejecutora y con esto también una superposición de competencias (MAG – PREFECTURA) que dificultaron la gestión y claramente la gobernanza multinivel.

Para ello, Martínez Godoy (2019) y Carrión et al (2019) observaron en sus respectivos análisis que es necesario que los gobiernos nacionales superen la antigua definición de territorio como modelo redistributivo por zonas, donde se bajan los proyectos desde el gobierno central a los territorios, duplicando funciones como sucede en la actualidad, desconociendo las especificidades del territorio, y se lo considere tal y como lo definen los nuevos estudios territoriales, esto es, como “una construcción social, un espacio multidimensional, producido por actores locales con una identidad específica” (Martínez Godoy 2019, 159).

En este sentido, atendiendo de manera conjunta estos resultados, se confirma la hipótesis principal construida al iniciar la investigación que planteaba que las características del proyecto, la lógica de su implementación en terreno y la articulación entre los actores institucionales y de la organización comunitaria, durante la implementación de PIDAASSE, no generaron una adecuada territorialización de la política pública, y plantearon verdaderos desafíos en la gobernanza multinivel y en el desarrollo territorial.

A partir de las evidencias de este estudio los proyectos con un enfoque de territorialización de la política pública, sin contemplar la historia y sus procesos ancestrales, sin un enfoque de

recuperación identitaria, sin procesos organizativos solidarios que fortalezcan una red de actores territoriales, no promoverá la acción colectiva, y por tanto no conducirá al desarrollo territorial.

La territorialización de la política pública implica, por un lado, un cambio en el modelo de gestión del país donde se definan claramente las responsabilidades y funciones de cada uno de los niveles de gobierno para lograr una articulación integral y no duplicando funciones como sucede en la actualidad; y, por otro lado, requiere de un cambio de modelo económico que garantice la autonomía financiera de los territorios.

Anexo 1. Consentimiento informado y guía de entrevista

Consentimiento Informado para Participantes de Investigación

El propósito de esta afirmación es proveer a los participantes en esta investigación una clara explicación de la naturaleza de esta, así como de su rol en ella como participantes.

La presente investigación es conducida por: Fernanda Sánchez estudiante de la Maestría de desarrollo Territorial Rural de la FLACSO, para realizar un estudio de la participación de la comunidad y la articulación territorial con los actores institucionales bajo la perspectiva de la territorialización.

El cuestionario tiene una duración de 30 minutos y su participación es voluntaria, la información que se recoja de este instrumento, será confidencial y no se usará para ningún otro propósito, fuera de los de esta investigación. ¿Está de acuerdo en participar y que se grabe esta entrevista?

ENTREVISTA I

Objetivo 1: Identificar la conformación histórica y organizacional de las comunas Zapotal, Manantial de Guangala y Cereza Bellavista, y su situación antes del proyecto PIDAASSE

Población Objetivo: Líderes del Cabildo

Se realizará un grupo focal y un sociograma o mapeo de actores a los líderes del Cabildo que estuvieron durante la implementación inicial de PIDAASSE.

Herramientas

Fotos de carácter histórico

Documentos

Mapa

Cuestionario de entrevista

Caracterización del entrevistado

Nombre : _____
Edad _____
Estado Civil _____
Cargo : _____
Comuna: _____
Correo electrónico: _____
Teléfono: _____
Dirección domiciliaria: _____

Contexto histórico de la comuna

1. ¿Indicar la historia de la comunidad y su desarrollo?
2. ¿Explicar cómo manejan la propiedad comunal y el acceso a la tierra entre los comuneros?
3. ¿Podría explicar cómo funciona el Cabildo?
4. ¿Cuáles fueron/son los objetivos del Cabildo?
5. ¿Cuándo se creó el reglamento o estatuto interno?
6. ¿Desarrollan asambleas, cada cuánto tiempo?
7. ¿Explicar cómo es la organización productiva en su comuna?
8. ¿Qué acciones organizativas realizan para el desarrollo de las actividades productivas de la comunidad?
PIDAASSE
9. ¿Conocen de que se trata PIDAASSE?
10. ¿Me puede contar el propósito inicial del proyecto PIDAASSE?
11. ¿Cómo la banca comunal funcionó en el proyecto PIDAASSE, continua este banco en funcionamiento?

12. ¿Qué cambios generó la implementación de PIDAASSE en su comunidad?
13. ¿Cuántas organizaciones productivas se crearon como efecto de la implementación de PIDAASSE?
14. ¿Cómo se escogieron los lugares para las actividades productivas en la implementación PIDAASSE?
15. ¿Cuáles fueron los principales cultivos que se planificaron para PIDAASSE?
16. Indique en el siguiente mapa de la comuna ¿Cuáles son las áreas destinadas a cada una de las actividades productivas de PIDAASSE?
17. ¿Cuántas mujeres y hombres fueron considerados?
18. ¿Cuántos hogares fueron considerados para la implementación de PIDAASSE?
19. ¿Se establecieron reglas para la implementación de PIDAASSE?

Territorialización: Incidencias de la implementación de PIDAASSE

20. ¿Cómo califica usted los efectos del PIDAASSE?
 No hubo efectos
 Medianamente positivos
 Altamente positivos
 No se
21. ¿Conoce usted si otros actores o instituciones han incidido positivamente en la implementación de PIDAASSE?
22. ¿Cuáles son los tres principales desafíos que enfrentó su comunidad _____ en la aplicación de PIDAASSE?
(Por favor, ordene los tres desafíos principales de 1 a 3, en que '1' es el factor más desafiante y '3' el menos desafiante)

La falta de coordinación entre los organismos gubernamentales
 La falta de voluntad política
 Cabildo no tuvo las responsabilidades claramente
 Las limitaciones financieras
 Limitaciones técnicas
 Limitaciones de recursos humanos
 Otro: Sírvase explicar con más detalles:

23. ¿Cuáles fueron los asuntos que no se tomaron en cuenta en la implementación de PIDAASSE?
24. ¿Considera que tenían la capacidad de acción para resolver algunos problemas que se presentaron?
25. ¿Cómo Comunidad lograron formular sus propias estrategias para la implementación de PIDAASSE, de ser negativa la respuesta, que les impidió?
26. ¿Cómo visualiza usted la situación de las comunidades rurales productoras de Santa Elena?

Conflictos durante la implementación

Preparar una matriz a dos entradas con los procesos en un lado, los actores para cada parámetro/actor, pedir a los participantes indicar en la matriz con una cruz o un punto, si han conocido casos de disputas sobre este tema, y entre estos actores. Las celdas con pocos puntos indicarán poca frecuencia de conflictos, las que tienen muchas, indicarán las áreas más problemáticas.

Actores/ Tipo de conflicto	Entre organizaciones productivas de la comunidad	Líderes del cabildo	Con terratenientes	Con los funcionarios del Estado
Sobre la producción				
Sobre la tierra				
Sobre la comercialización				

*Número de puntitos identificará la frecuencia de los conflictos, según los participantes.

27. ¿Considera que hubo conflictos de intereses en la comunidad _____ en la implementación de PIDAASSE?
28. ¿Por qué ocurren disputas tan frecuentes sobre _____?
29. ¿Por qué ocurren disputas frecuentes sobre los actores _____?
30. ¿Existieron mecanismos para resolver estas disputas?
31. ¿Estas disputas son más frecuentes antes o después de la implementación de PIDAASSE?
32. ¿Por qué considera se dieron estas afectaciones?

ENTREVISTA II

Objetivo 2: Analizar la percepción de los hogares de las comunas Zapotal, Manantial de Guangala y Cereza Bellavista, sobre el proceso de implementación de la política de habilitación de tierras, bajo el marco de conseguir un desarrollo territorial rural.

Población Objetivo: Hogares pertenecientes de las comunas beneficiadas de PIDAASSE

Se elige a las familias y hogares de las organizaciones productivas que se han beneficiado del proyecto PIDAASSE.

Se requiere obtener información pertinente, en forma rápida, trabajando con los miembros activos de un grupo familiar. Se solicitará el apoyo de las autoridades u organizaciones comunitarias para seleccionar las familias.

Cuestionario de entrevista

Caracterización del entrevistado

Nombre: _____
Edad _____
Lugar de nacimiento: _____
Estado Civil _____
Cargo: _____
Comuna: _____
Correo electrónico: _____
Teléfono: _____
Dirección domiciliaria: _____

Organización, Producción y Familia

Tierra

1. ¿Cuántas hectáreas tiene su finca y dónde están ubicadas?
- Producción
2. ¿Qué producción tiene?
3. ¿Quién toma las decisiones en relación al manejo de los cultivos?
4. ¿Qué problemas han tenido durante la producción?
 Pérdida de cosechas
5. ¿Cómo enfrentan estos problemas de producción en la familia?
¿Antes de la implementación de PIDAASSE, como era la producción en la comuna?
6. ¿Han tenido que cambiar la producción?
Mano de obra
7. ¿Han contratado mano de obra para cumplir con la producción?
8. ¿Quiénes conforma la mano de obra?
 Familia y jornaleros
 otros
Insumos
9. ¿Cuáles insumos compraron para la producción?
 Tractores- maquinaria
 otros
10. ¿Cuáles insumos les fueron entregados por instituciones?
Disponibilidad y manejo del agua
11. ¿Depende de la precipitación pluvial?
12. ¿Tiene riego?
- Comercialización
13. ¿Quién es el responsable de la comercialización de los productos cosechados?
14. ¿Cuáles son las principales barreras para vender la producción agrícola en PIDAASSE II?
 impuestos
 comercialización
 mercado precio de los insumos

- condiciones geográficas o físicas
- asistencia técnica
- tenencia de la tierra

15. ¿Establecieron redes de comercialización entre la familia, comunidades vecinas o amigos?
16. ¿Han realizado intercambio de la producción excedente de su hogar con otras familias o miembros de la comunidad?

Percepción

17. ¿Conocen de que se trata PIDAASSE?
18. ¿Qué actores participaron en la implementación de PIDAASSE?
19. ¿Cómo califica usted los efectos del PIDAASSE?
 - No hubo efectos
 - Medianamente positivos
 - Altamente positivos
 - No se
20. ¿Cuáles fueron los asuntos que no se tomaron en cuenta en la implementación de PIDAASSE?
21. ¿Ustedes como comunidad se organizaron voluntariamente?
22. ¿Qué cambió en su comunidad con respecto a la implementación de PIDAASSE?
23. ¿Cree usted que los proyectos productivos que son implementados por el Estado cumplen con las necesidades de las familias campesinas de Santa Elena?
24. ¿Considera que hubo conflictos de intereses en la comunidad _____ en la implementación de PIDAASSE?
25. ¿Por qué ocurren disputas tan frecuentes sobre _____?
26. ¿Por qué ocurren disputas frecuentes sobre los actores _____?
27. Por último, ¿Cómo visualiza usted la situación de las comunidades rurales productoras de Santa Elena?

Conocimiento técnico

28. ¿Adquirieron nuevos conocimientos y prácticas del MAG o los técnicos de cuba?
29. ¿Cuáles son las prácticas agrícolas más importantes aprendidas?
30. ¿Cómo se organiza para las actividades del hogar y la producción agrícola?

Miembros de la familia	Actividad que realizó	Ingreso de la producción	Ingreso monetario actual

Cambios que genera PIDAASSE en ingresos

31. ¿Cuál era su capital al iniciar la implementación de PIDAASSE?
32. ¿Cómo se manejó el ingreso de la venta de las cosechas?
33. ¿Llevaron o llevan contabilidad de sus ingresos?
34. ¿Considera que aumentó sus ingresos con PIDAASSE?
35. ¿Usted y su familia depositan sus ingresos en el banco comunal?
36. ¿Recibieron algún subsidio o ayuda de algún programa social u organización de cooperación?
37. ¿tuvieron dificultades para acceder a subsidios, créditos para producción agrícola o cría de especies menores?
38. ¿Considera que se redistribuyen las ganancias equitativamente en la organización?

Difusión de PIDAASSE

1. ¿Cómo fue la difusión de PIDAASSE?
2. ¿Cómo les invitaron a participar en PIDAASSE?
3. ¿Se transmitió información adecuada sobre PIDAASSE de manera oportuna?
4. ¿Cómo fue el acceso a la información para participar?
5. ¿Como fue el contacto entre los técnicos y su familia?

ENTREVISTA III

Objetivo 3: Analizar el proceso de territorialización de la política pública en el desarrollo productivo de las comunas Zapotal, Manantial de Guangala y Cerezal Bellavista

Concepto: En la discusión de la territorialización como eje fundamental en el ciclo de las políticas públicas, se ha acogido durante la implementación, como también desde la formulación, siempre y cuando se realice una articulación multinivel y se incorporen más actores en la toma de decisiones.

La territorialización permite conocer la orientación de los instrumentos, la contribución y la capacidad de acción de sus actores propios del territorio abriendo discusiones y reflexiones, para un mejor discernimiento de la política pública (Demuca 2011) que contribuya al desarrollo territorial, bajo una óptica de articulación de instituciones y de participación de los actores sociales.

Población objetivo: Autoridades de instituciones: MAG, GAD.

Nombre : _____
Edad _____
Lugar de nacimiento : _____
Su Organización es : Un ministerio/agencia de gobierno
 Una organización del sector privado
 Otro. Por favor especificar: _____
Cargo : _____
Correo electrónico: _____
Teléfono: _____
Dirección domiciliaria: _____

Visión de las instituciones

1. ¿Cuál es la función que su institución cumple para el desarrollo territorial en Santa Elena?
2. ¿Cómo contribuyó la institución en la implementación de PIDAASSE?
3. ¿Conoce Ud. cuales fueron y son las instituciones involucradas y que servicios proporcionan?
4. ¿Cuál es el objetivo de PIDAASSE en el desarrollo territorial de las comunidades de Santa Elena?
5. ¿Cuál es la capacidad de acción de la institución a la que pertenece?
6. ¿Hubo aporte financiero a PIDAASSE de la institución pública?

Territorialización

1. ¿Considera usted, se articuló efectivamente la política pública agrícola desde planta central?
2. ¿Cuáles fueron los retos de la implementación de PIDAASSE?
 Financieros
 Producción
 Organización de la comuna
 Asistencia técnica
 otros
3. ¿Qué acciones específicas se formularon para resolver estas problemáticas?
4. ¿Hubo coordinación entre las instituciones y la comuna _____, explique?
5. ¿Hubo acción coordinada en los diferentes niveles del gobierno?
6. ¿Cómo ve usted, hubo un proceso de diferenciación territorial en la implementación de PIDAASSE?
7. ¿Cuál fue el contexto de diferenciación territorial de implementación de PIDAASSE?
8. ¿Cuáles fueron las barreras de la implementación de PIDAASSE desde las instituciones?
9. ¿Considera que se realizaron estrategias viables para la implementación de PIDAASSE y que podría recomendar?
10. ¿Con respecto a las instituciones públicas que estuvieron en la implementación de PIDAASSE _____ que opina que no consideraron, y se debió considerar?
11. ¿Considera usted que la territorialización de la política agropecuaria ha incidido en el desarrollo territorial rural en Santa Elena?
12. ¿Cuáles son los tres principales desafíos que enfrentó su institución _____ en la aplicación de PIDAASSE? (Por favor, ordene los tres desafíos principales de 1 a 3, en que '1' es el factor más desafiante y '3' el menos desafiante)

- La falta de coordinación entre los organismos gubernamentales
- La falta de voluntad política
- Cabildo no tuvo las responsabilidades claramente
- Las limitaciones financieras
- Limitaciones de recursos humanos
- Limitaciones técnicas
- Otro: Sírvase explicar con más detalles:

Fomento a la participación de la comunidad _____ en PIDAASSE

13. ¿Existieron canales de participación para las comunidades que les permita formular sus propias estrategias de implementación, cuáles son?
14. ¿La comunidad ha desarrollado reuniones o talleres para la implementación de PIDAASSE, tiene un registro?
15. ¿Indique la proporción de asistencia a las reuniones informativas de PIDAASSE?
 Nro. Invitados Nro. Asistentes
16. ¿Cuál ha sido el nivel de la apropiación y compromiso del programa?
 Alta apropiación mediana apropiación baja apropiación
 Otro: Sírvase explicar con más detalles:
17. ¿Cuántos comuneros se involucraron en PIDAASSE, tiene un listado con su rol correspondiente?
18. ¿Hubo deserción por parte de los comuneros durante PIDAASSE II?, y ¿por qué?
 (Solicitar registro cuantitativo)
19. ¿Cómo percibió la institución la deserción de los comuneros en el proyecto PIDAASSE?
20. ¿Cómo percibe la participación e interés de la comunidad?
21. ¿Considera usted que debió de ser involucrado en una mayor participación a los actores comunitarios para compartir los objetivos de los proyectos formulados desde planta central?

Conflictos durante la implementación

Preparar una matriz a dos entradas con los procesos en un lado, los actores para cada parámetro/actor, pedir a los participantes indicar en la matriz con una cruz o un punto, si han conocido casos de disputas sobre este tema, y entre estos actores. Las celdas con pocos puntos indicarán poca frecuencia de conflictos, las que tienen muchas, indicarán las áreas más problemáticas.

Actores/ Tipo de conflicto	Entre organizaciones productivas de la comunidad	Líderes del Cabildo	Con terratenientes	Con los funcionarios del Estado
Sobre la producción				
Sobre la tierra				

*Número de puntitos identificará la frecuencia de los conflictos, según los participantes.

22. ¿Considera que hubo conflictos de intereses en la comunidad _____ en la implementación de PIDAASSE?
23. ¿Por qué ocurren disputas tan frecuentes sobre _____?
24. ¿Por qué ocurren disputas frecuentes sobre los actores _____?
25. ¿Existieron mecanismos para resolver estas disputas?
26. ¿Estas disputas son más frecuentes antes o después de la implementación de PIDAASSE?
27. ¿Por qué considera se dieron estas afectaciones?

Anexo 2. Código de informantes

Edad	Comuna	Cargo	Tiempo	Codificación
59	Cerezal Bellavista	Líder de Cabildo	2010-2012	LC-01-01-CEREZAL BELLAVISTA-28/12/2019
63	Cerezal Bellavista	Líder de Cabildo	2010-actual	LC-01-02 -CEREZAL BELLAVISTA-28/12/2012
51	Manantial de Guangala	Secretario de Cabildo	2014	LC-01-03-MANANTIAL DE GUANGALA-17/01/2020
47	Zapotál	Lidere de Cabildo	2012	LC-01-04-ZAPOTAL-17/01/2020
65	Cerezal Bellavista	Productor-líder de organización	2010-actual	HB-02-01-CEREZAL BELLAVISTA-28/12/2019
43	Cerezal Bellavista	Productor	2010-actual	HB-02-02-CEREZAL BELLAVISTA-28/12/2019
65	Cerezal Bellavista	Productor	2010-actual	HB-02-03-CEREZAL BELLAVISTA-17/01/2020
40	Cerezal Bellavista	Productor-Gerente de bancos Comunales	2010-actual	HB-02-04-CEREZAL BELLAVISTA-28/12/2019
40	Manantial de Guangala	Productor	2014	HB-02-05-MANANTIAL DE GUANGALA-28/12/2019
33	Manantial de Guangala	Productor-líder de Cabildo	2014-actual	HB-02-06-MANANTIAL DE GUANGALA-28/12/2019
39	Manantial de Guangala	Productor	2014-actual	HB-02-07- MANANTIAL DE GUANGALA-28/12/2019
53	Manantial de Guangala	Productor	2014	HB-02-08-MANANTIAL DE GUANGALA-28/12/2019
37	Zapotál	Productor-líder de Cabildo	2012-actual	HB-02-09- ZAPOTAL-28/12/2019
35	Zapotál	Productor-líder de Cabildo	2012-actual	HB-02-10-ZAPOTAL-17/01/2020
65	Zapotál	Productor	2012-actual	HB-02-11- ZAPOTAL-17/01/2020
Edad	Institución	Cargo	Tiempo	Codificación
31	MAG	Director Provincial Santa Elena	Actual	FI-03-01-SANTA ELENA-17/12/2019
40	MAG	Director Provincial Santa Elena	2010-2017	FI-03-02-SANTA ELENA-17/12/2019
48	EPA - NACIONAL	Gerente de gestión de proyectos	2014-Actual	FI-03-03-NACIONAL-16/01/2020
47	PREFECTURA	Director de fomento productivo	2012-actual	FI-03-04-SANTA ELENA-16/01/2020

Fuente: Trabajo de campo 2020

Lista de referencias

- Abramovay, Ricardo. 2006: Para una teoría de los estudios territoriales. Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio. Buenos Aires: Ediciones CICCUS. pp. 51-70
- Alvarez, Martín Bazuco, Burmester, Claudia Gonzalez y Pilar Escobar. 2004. Tomo I Comunas y comunidades con sistemas de albarradas: descripciones etnográficas. Quito: AbyaYala, ESPOL
- Álvarez Litben, Silvia G. 2002. “De Reducciones a Comunas”. *Quaderns de l’Institut CATALA d’Antropologia*, 17-18:7-43
- _____. 2001. Huancavilcas a comuneros: relaciones interétnicas en la Península de Santa Elena. Quito: AbyaYala,
- _____. 1999. De Huancavilcas a comuneros: Relaciones interétnicas en la Península de Santa Elena-Ecuador
- Asamblea Constituyente de Montecristi. 2008. Constitución de la República del Ecuador, Última Reforma: Suplemento del Registro Oficial 181, 15-II-2018
- Asamblea Nacional del Ecuador. 2004. Ley de Organización y Régimen de las Comunas. Codificación 4 Registro Oficial Suplemento 315 de 16-abr-2004
- Batallas Gómez, Hernán. 2013. “El actual modelo de descentralización en el Ecuador: un desafío para los gobiernos autónomos descentralizados”. 08 de abril. *Revista de Derecho*, n.º 20, UASB-Ecuador / CEN • Quito, 2013
- Boisier, Sergio, 2001. «Desarrollo (Local). ¿De qué estamos hablando?». En Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (comps.). *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens, pp. 48–74.
- Braun, Virginia y Clarke Victoria. 2006. Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. doi:10.1191/1478088706qp063oa
- Cáceres, Pablo. 2003. Análisis cualitativo de contenido: Una alternativa etodológica alcanzable. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 2(1), 53-82.
- Campbell, Catherine. 2014. Community mobilisation in the 21st Century: Updating our theory of socila change?. *Journal of Health Psychology*, 19(I),46-59.
- Carrión Andrea, López María Fernanda, Montalvo María José. 2019. Hacia la construcción de un “espacio estatal”: el territorio en la planificación del desarrollo en Ecuador, 2007-2017. Quito : CONGOPE : Ediciones Abya-Yala : Incidencia Pública Ecuador, 2019

- Carvalho Patricio y Guillen Calvo. 2020. resa- Estado. opera, 26, 17-36. doi:
<https://doi.org/10.18601/16578651.n26.03>
- CEPAL. 2017. Planificación para el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- Contraloría General del Estado. 2016. Informe general del examen especial de PIDAASSE DAI-AI0905-2016
- Cuenca, Libo. 2015. “valoración de los costos, aplicación de costeo por procesos larvarios para el laboratorio cultrianza s.a. ubicado en punta carnero, cantón salinas, provincia de santa elena, año 2015. Obtenido de
<http://repositorio.upse.edu.ec/bitstream/46000/3050/1/UPSE-TCA-2015-0039.pdf>
- Dávila María Belén, Landy Luis.2016. Modelo de gestión para la producción y comercialización de productos de ciclo corto en el desarrollo sostenible de la Comuna Zapotal, de la Parroquia Chanduy, del Cantón Santa Elena, Provincia de Santa Elena
- Demuca. 2011. “Territorialización de políticas públicas: Coordinación interinstitucional local en Centroamérica y República Dominicana”. San José: Fundación Demuca
- Díaz Guillermo, Jorge Guzmán. 2014. *¿Qué es el territorio? Aproximaciones teórico-conceptuales y metodológicas*. Reporte de investigación, CIFS-ITESO.
<http://hdl.handle.net/11117/1421>
- Dunn, William.1981. Public Policy Analysis: An Introduction. Harlow: Prentice Hall,496 pp.
- Enríquez, Francisco. 2017. Gobiernos intermedios: entre lo local y lo nacional, Serie Territorios en Debate 5. Congope. Quito: Ediciones Abya-Yala
- Fontaine, Guillaume. 2015. El Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, teorías y métodos.
- Fedecomse. 2018. Información de reuniones, proyecto PIDAASSE.
- Ficha informativa de proyecto GPR. 2017. PROYECTO: K010 MAGAP- Habilitación de tierras para uso agrícola en áreas comunales de la Península de Santa Elena en el marco del proyecto PIDAASSE Fase II
- GAD Parroquial Chanduy. 2013. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2014 - 2019 Chanduy, Santa Elena
- Gallardo Eliana, Marqués Luis, Bullen Mark. 2015. El estudiante en la educación superior: Usos académicos y sociales de la tecnología digital. *RUSC. Universities and Knowledge Society Journal*, 12(1). págs. 25-37.
doi <http://dx.doi.org/10.7238/rusc.v12i1.2078>

- Gallicchio, Enrique. 2010. "El desarrollo local: ¿Territorializar políticas o genera políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica" en la *Revista de Desarrollo Económico Territorial*. ¿Qué es el desarrollo económico territorial? Nro. 1: 11-23. Quito: FLACSO. Disponible en [Http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/2979/3/02-El_desarrollo_local_Enrique_Gallicchio.pdf](http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/2979/3/02-El_desarrollo_local_Enrique_Gallicchio.pdf)
- Gasparri, Enrico, Carlo Tassara, Margarita Velasco. 1999. El fenómeno de El Niño en el Ecuador. 1997-1999: Del desastre a la prevención. Obtenido de https://www.academia.edu/1294273/El_fen%C3%B3meno_de_El_Ni%C3%B1o_en_el_Ecuador._1997-1999_Del_desastre_a_la_prevenci%C3%B3n
- González Justino, Rómulo García, Javier Ramírez, Tirso Castañeda. 2013. "La territorialización de la política pública en el proceso de gestión territorial como praxis para el desarrollo". En *los Cuadernos de Desarrollo Rural Nro.10*. Bogotá: Universidad Autónoma del Estado de México. <http://www.ambientalex.info/revistas/cdrv0110n72201312.pdf>
- González Torres, Carlos Enrique. 2014. Modelo de gestión administrativa para la comuna Cerezal Bellavista, parroquia Colonche, cantón Santa Elena, provincia de Santa Elena, año 2014, La Libertad. UPSE. Matriz: Facultad de Ciencias Administrativas. 120p.
- González Justino, Rómulo García, Javier Ramírez, Tirso Castañeda. 2013. "La territorialización de la política pública en el proceso de gestión territorial como praxis para el desarrollo". En *los Cuadernos de Desarrollo Rural Nro.10*. Bogotá: Universidad Autónoma del Estado de México. Disponible en: <http://www.ambientalex.info/revistas/cdrv0110n72201312.pdf>
- Gonzabay, Danny. 2015. Resultado de la promoción de la mediación en la parroquia colonche del cantón Santa elena. Tesis de pregrado, Universidad de Guayaquil.
- Granovetter, Mark. 1985. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness". *American Journal of Sociology* 91 (November): 481-510
- INEC. 2010. Datos Censo de Población y Vivienda. Quito, Ecuador.
- Jolly Jean, François. 2012. "La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas: hacia una nueva propuesta de esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio". Ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena, 12 de octubre.

- Kanomata Yoshitaka, Tabarev Andrei, Tabarev Julia y Stothert Karen. 2016. Un nuevo acercamiento al estudio de herramientas líticas de la cultura milenaria “las vegas” santa elena, ecuador. A new approach to the study of lithic tools of ancient Las Vegas culture. Santa Elena, Ecuador. Revista ciencias pedagógicas e innovación
- Klein, Juan Luis. 2005. “Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal”, Revista Eure No.94, pp 25 — 39
- Kooiman y Van Vliet. 1993. "Governance and Public Management", en K. Eliassen y J. Koiman (dir.), *Managing Public Organisations*, (2a. ed.), Londres, Sage
- Lederach, John Paul. 1996. Mediación. *Gernika Gogoratz*, (8), 17.
- Lefebvre, Henri.1988. “*La Production de l'Espace*” de Universidad de Sussex, Brighton, Reino Unido. Documento de trabajo de Estudios Urbanos y Regionales 63.
- León Vega, Xavier. 2017. ‘Agroindustria y soberanía alimentaria en Ecuador’, Coloquio Internacional, El Futuro de la Alimentación y Retos de la Agricultura para el el Siglo XXI: Debates sobre quién, cómo y con qué implicaciones sociales, económicas y ecológicas alimentará el mundo, Doc. No.4, Álava, País Vasco.
- Long, Norman. 2007. ‘Una sociología del desarrollo orientado al actor’ en N. Long, *Sociología del Desarrollo: Una Perspectiva Centrada en el Actor*, México: CIESA, El Colegio de San Luis
- _____.2007. *Sociología del Desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. H. Fajardo et al trads. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social: El colegio de San Luis, Capítulo 3. La construcción de un marco conceptual e interpretativo p. 107-148.
- Lopez Liliana, Juan Parra y Ramón Espinel. 2000 evaluación socioeconómica de la Parroquia Chanduy de la Península de Santa Elena y Alternativas de Desarrollo de sus comunas.
- Marcillo, Fabrizio. 2002. Sector Camaronero Crisis por la Mancha Blanca y Su Recuperación Actual. Obtenido de <https://www.dspace.espol.edu.ec/bitstream/123456789/8972/3/AnalisisWSSV2003.pdf>
- Martínez Godoy. 2019. Territorialización de la política agropecuaria y desarrollo territorial. El caso ecuatoriano. Quito: CONGOPE: Ediciones Abya-Yala: Incidencia Pública Ecuador, 2019

- Massey, Doreen. 2007. “Geometrías del poder y la conceptualización del Espacio”. Conferencia dictada en la Universidad Central de Venezuela, Caracas. 17 de septiembre
http://iner.udea.edu.co/grupos/GET/Seminario_Geografia_Perla_Zusman/7Massey.pdf
- Matta Andrés, María Cecilia Magnano, Carolina Orchansky, Ana Cristina Etchegorry. 2013. “Territorialización de las políticas de articulación productiva y desarrollo de la Mype. La Experiencia de Córdoba”. En Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, volumen 13 Nro. 20:49-80. Santa Fe: Universidad Nacional de Córdoba. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/3375/337530224002.pdf>
- Ministerio de Salud Pública, Organización Panamericana de la Salud. 1998. El Fenómeno El Niño en Ecuador. Obtenido de <http://www.eird.org/estrategias/pdf/spa/doc12863/doc12863-10.pdf>
- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. 2015. La política agropecuaria ecuatoriana: hacia el desarrollo territorial rural sostenible: 2015-2025 I-II parte. Ecuador: Quito en PDF
<http://servicios.agricultura.gob.ec/politicas/La%20Pol%C3%ADticas%20Agropecuarias%20al%202025%20I%20parte.pdf>
- Miño Arcos.2019. Territorialización de la política pública. Quito: CONGOPE: Ediciones Abya-Yala: Incidencia Pública Ecuador, 2019
- Molano Olga Lucia. 2006. La identidad cultural, uno de los detonantes del desarrollo territorial. *Territorios con identidad cultural*. RIMISP
- Monnet Jé. 2010. “Le territoire reticulaire” en *Revista Anthopos, huellas del conocimiento* 227. Barcelona: 91-94.
- Nakandakari, Alexis, Matias Caillaux, José Zavala, Stefan Gelcich y Ghersi Fernando. 2017. The importance of understanding self-governance efforts in coastal fisheries in Peru: insights from La Islilla and Ilo. *Bulletin of Marine Science*, 93(1), 199-216.
- Ostrom, Elinor. 2003. Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. *Revista Mexicana de Sociología*, 65(1),78.
- Pecqueur, Bernard.1998. “La economía de la proximidad”, Ecuador Debate No. 44,pp: 139-142. Pérez Eugenio. 2017. “La producción del territorio como proceso político. Anotaciones con respecto a la dimensión espacial del poder en el estado”. En *el Acta sociológica Nro.73*: 247-71. Disponible en <https://doi.org/10.1016/j.acso.2017.08.009>.

- PIDAASSE. 2018. Informe de la política de habilitación de tierras para uso agrícola en áreas comunales de la provincia de Santa Elena en el marco de la fase II de PIDAASSE.
- PIDAASSE. 2017. Ficha informativa de proyecto 2017. Habilitación de tierras para uso agrícola en áreas comunales de la Península de Santa Elena en el marco del proyecto PIDAASSE 2016.
- Pressman, Jeffrey, and Aaron Wildavsky. 1973. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Pruitt, D., Rubin, J. y Kim Sung, H. 1994. *Social Conflict. Escalation, Stalemate, and Settlement*. New York: McGraw-Hill.
- Revesz, Bruno. 2007. Gobernabilidad democrática, descentralización y desarrollo territorial local y regional. En Cetraro, J., Castro, E. y Chávez, J. (2007), Nueva ruralidad y competitividad territorial. Lima: Centro Ideas.
- Romero, Juan. 2012. El territorio como herramienta analítica del desarrollo rural. *Departamento de ciencias sociales*. El salto Uruguay.
- Rosales, Mayra. 2015. Plan de desarrollo económico para la comuna Manantial de Guangala, parroquia Colonche, cantón Santa Elena, provincia de Santa Elena, año 2015. La Libertad. UPSE, Matriz. Facultad de Ciencias Administrativas. 186p.
- Roth Deubel, André. 2014. Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación / André-Noél Roth Deubel. - 1^{oa} ed. - Bogotá: Ediciones Aurora, 2014.
- _____. 2007. Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá. Ediciones Aurora.
- _____. 2003. Introducción para el análisis de las Políticas Públicas, Cuadernos de administración no. 40: Universidad del Valle
- Santa Elena EP. 2015. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado de Colonche 2015: Universidad Estatal Península de Santa Elena
- SENPLADES. 2009. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013.
- Schejtman Alexander, Julio Berdegué. 2004. *Desarrollo Territorial Rural*. RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo rural. Santiago de Chile: BID
- _____. 2003. Desarrollo Territorial Rural. Debates y Temas Rurales. En, Ruben G. Echeverría (editor), Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 9-63.

- Sosa Velázquez, Mario. 2012. *¿Cómo entender el territorio?* Colección Documentos para el debate y la formación No. 4. Guatemala: Editorial Cara Parens, Universidad Rafael Landívar. Edición en pdf. <http://www.rebelion.org/docs/166508.pdf>
- Suarez Eduardo, Muñoz Cristina, Pérez Gabriel. 2017. La gobernanza de los recursos naturales y los conflictos en las industrias extractivas. El caso Colombia. CEPAL
- Suarez, Fernando. 2016. La Territorialización de la Política: Estado, Partidos Políticos y Movimientos Sociales. Universidad de la Plata
- Torre, André. 2016. “El rol de la gobernanza territorial y de los conflictos de uso en los procesos de desarrollo de los territorios”, *Revista Geográfica Valpso*, No-53, pp. 07 – 22
- Torres, Susana. 2015. Plan de Desarrollo Turístico para la Comuna Zapotal del Cantón Santa Elena, Provincia de Santa Elena a Partir del Año 2015”. Tesis de grado. Universidad Estatal Península de Santa Elena
- Vaismoradi, Mojtaba, Turunen, Hannele. y Bondas Teresa. 2013. Content analysis and thematic analysis: Implications for conducting a qualitative descriptive study. *Nursing & Health Sciences*, (15), 398-405. doi: 10.1111/nhs.12048
- Valcárcel, Marcel. 2017. ‘Nueva ruralidad y el enfoque territorial’, en Humberto González y Margarita Callejas (eds.), *Dinámica Territorial Agroalimentaria en Tiempos de Glocalización*, Chiapas: Universidad Autónoma de Chiapas y Jalisco: Universidad de Guadalajara, cap.2, pp.33-68.