

Francisco Enríquez Bermeo
Coordinador

Territorialización de la política pública y gobernanza

Serie Territorios en Debate N° 7



2019

Territorialización de la política pública y gobernanza / coordinado por Francisco Enríquez Bermeo. Quito : CONGOPE : Ediciones Abya-Yala : Incidencia Pública Ecuador, 2019
185 páginas : ilustraciones, cuadros, diagramas, gráficos, mapas, tablas.- (Serie Territorios en Debate ; 7)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942096326

POLÍTICAS PÚBLICAS ; ESTADO ; GOBERNANZA ; DESARROLLO ECONÓMICO ;
DESARROLLO TERRITORIAL ; DEMOCRACIA ; PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA ;
ECUADOR

320.6- CDD

Primera edición: 2019

© **Consortio de Gobiernos Autónomos
Provinciales del Ecuador – CONGOPE**

Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre

Teléfono: 593 2 3801 750

www.congope.gob.ec

Quito-Ecuador

Ediciones Abya-Yala

Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A

Apartado Postal: 17-12-719

Teléfonos: 593 2 2506 267 / 3962 800

e-mail: editorial@abyayala.org / abyayalaeditorial@gmail.com

Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador

Calle San Luis Oe8-78

San Francisco de Pinsha, Cumbayá

Teléfono: 593 999 012 226

e-mail: fenriquezbermeo@yahoo.com

Quito-Ecuador

Coordinador General de la Serie: Francisco Enríquez Bermeo

Edición, corrección e impresión: Ediciones Abya-Yala

Diseño, diagramación: Antonio Mena

ISBN: 978-9942-09-632-6

Derechos de autor No. 055416

Tiraje: 1.000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, febrero de 2019

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

Este trabajo se llevó a cabo con una subvención del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Serie Territorios en Debate:

Es un espacio creado por el CONGOPE e Incidencia Pública para debatir entre los gestores de la política pública, la academia y la sociedad civil, sobre el desarrollo desde una perspectiva territorial, que mire a lo urbano y lo rural como un espacio diverso y articulado de construcción social.

Índice

Presentación	7
<i>Gustavo Baroja Narvdez</i>	
Introducción	11
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i>	
Gouvernance multi-niveaux	21
<i>Abdessamad Sekkal</i>	
Gobernanza multinivel	27
<i>Abdessamad Sekkal</i>	
Hacia la construcción de un “espacio estatal”: el territorio en la planificación del desarrollo en Ecuador, 2007-2017	35
<i>Andrea Carrión, María Fernanda López y María José Montalvo</i>	
Territorios y democracia para la convivencia	67
<i>Paúl Carrasco Carpio</i>	
Construcción de políticas territoriales, la arena de lucha de la autonomía	87
<i>René Larenas Loo</i>	
Territorialización de las políticas para la gobernanza del riego	123
<i>Lourdes Peralvo</i>	

Territorialización de la política agropecuaria y desarrollo territorial. El caso ecuatoriano	157
<i>Diego Martínez Godoy</i>	
Territorialización de la política pública	173
<i>Edwin Miño Arcos</i>	

Territorialización de la política agropecuaria y desarrollo territorial. El caso ecuatoriano

Diego Martínez Godoy¹

Resumen

En los últimos diez años de la oleada progresista en América Latina, el Ecuador ha sido testigo de un cambio de dirección en el discurso político en favor de la consolidación de los sectores de la izquierda, sin embargo esto no se reflejaba en la realidad. Tanto en materia social como en materia económica-productiva la política pública ecuatoriana continuó estructurándose desde las instancias centrales sin tomar en cuenta las dinámicas específicas de organización de los territorios. A partir de una breve revisión teórico conceptual acerca del proceso de la “territorialización de la política pública” así como de la discusión de la incorporación del enfoque de análisis territorial en la construcción de programas y proyectos para el desarrollo, el presente artículo se centra en el análisis de la estructuración de la política agrícola ecuatoriana durante los diez últimos años de gobierno correspondientes a la “revolución ciudadana”. ¿Cuáles fueron las tendencias y algunos resultados de la aplicación de una política centralista (bajo el membrete de “política territorializada”) favorable a grupos de poder agroindustrial en los territorios rurales?

Palabras clave: Territorialización, política pública, territorios pasivos, territorios activos desarrollo territorial.

¹ Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Paris Saclay- AgroParisTech, actualmente profesor de Sociología en la Universidad San Francisco de Quito y profesor visitante en Flacso-Ecuador. dmartinez@flacso.edu.ec

Desde los años 90, en América Latina, el contexto creciente de globalización toma la forma de una apertura internacional de los mercados (apertura comercial a capitales extranjeros), de una financiarización de la economía, de un desinterés de los actores públicos de “las actividades productivas directas” (Campagne y Pecqueur, 2014, p. 79), de un cambio de los modos de regulación en economía, de la priorización de un modo de gobernanza y de organización descendente (del Estado hacia espacios locales o *top down*) y de reorientaciones productivas en función de los mercados remuneradores más rentables a nivel externo e interno. Efectivamente, se produce la extensión de la esfera mercantil hacia espacios antes dominados por lógicas de organización no mercantil provocando este efecto de “desencastramiento de la economía” descrito por Polany (2013 [1944]).

Para Velut (2007), es la época donde “el mercado privado y los actores privados extendieron su dominio hacia espacios donde su huella era aún débil” (2007, p. 7). Esto provoca la aparición de fases cíclicas aceleradas de “estructuración, desestructuración y reestructuración económica de los territorios” lo que posteriormente induciría a una “profunda contestación de equilibrios sociales y territoriales” y generaría una modificación de las relaciones entre grupos sociales y el espacio. “No únicamente la vida material se vería afectada, pero todo el sistema de valores” (2007, pp. 7-15).

Es durante esta época, dominada por el paradigma neoliberal al igual que por la adopción de los programas de ajuste estructural, que también hablamos del surgimiento de conceptos y modelos tales como el desarrollo endógeno (Lapeze, 2007), local y posteriormente territorial (Pecqueur, 2000, 2005), en tanto que un rechazo generalizado a los modelos convencionales de desarrollo puestos en marcha desde los años 60 hasta los años 90 y como “respuesta emergente a la globalización” (Campagne y Pecqueur, 2014). Aquí es fundamental mencionar que son estos modelos los que pusieron en relieve, la idea que “una política no puede ser aplicada unilateralmente...por lo alto; en este sentido implica una relativa autonomía local y la movilización de diferentes actores de cambio” (Baudelle, Guy y Merenne-Schoumaker, 2011, p. 15).

El Ecuador, desde hace una década se caracteriza por cambios profundos en materia de orientación política y económica. Esto coincide con

el auge de la corriente progresista dominante en América del Sur desde inicios del siglo XXI. La llegada al poder de la izquierda significó de igual forma la reapertura del debate sobre el desarrollo rural en el país, al igual que la contestación del modelo de desarrollo convencional esencialmente basado en la economía de mercado. Este último hace referencia al fracaso de las políticas de ajuste estructural aplicadas durante la época neoliberal en los años 90.

Específicamente en lo que corresponde al sector rural y agrícola, en el Ecuador se aspiraba a un cambio radical (Política agrícola, 2015-2020). Se trataba de pasar de un modelo de exclusión que favoreció históricamente a los grupos tradicionales de poder económico (terratenientes, convertidos posteriormente en empresas de agro-exportación), hacia un modelo social que favorezca a las familias agricultoras campesinas, pequeños productores rurales permitiéndoles alcanzar un mejoramiento de condiciones de vida y de “ejercer su ciudadanía” (MAGAP, 2015, p. 23). Para alcanzar este objetivo, el Gobierno debía reconocer públicamente tanto el fracaso de las reformas agrarias de la segunda década del siglo XX² como el debacle del sector rural como resultado de décadas de aplicación de políticas agrícolas neoliberales durante la expansión del proceso de globalización.

Por un lado, esto implicaba efectivamente re-abrir el debate acerca de la “democratización” del acceso a los recursos (agua, tierra, créditos, tecnología...etc.) (SENPLADES, 2009), del “respeto de la soberanía alimentaria” (MAGAP, 2015, p. 28), sobre la importancia del rol de las agriculturas familiares en el combate a la pobreza, el desempleo y el desarrollo del país en general. Pero por otro lado, se encontraba imperativamente la necesidad de promover un proceso de construcción de una política agrícola más acorde a las problemáticas locales y en este sentido cercano a los actores en el territorio.

Bajo este contexto, era imprescindible remitirse al enfoque del territorio para pensar el desarrollo rural (Berdegué *et al.*, 2012), tratando en primer lugar de comprender por un lado el concepto del territorio en tanto

2 Según datos de MAGAP (2013), cincuenta años después de la primera reforma agraria, los pequeños campesinos continúan controlando la misma superficie que antes de la reforma agraria (6.7 en 1954 y 6.5 en 2013). Adicionalmente el índice de Gini de tierra no ha conocido disminuciones significativas (0.87 en 1954 y 0.76 en 2013).

que una construcción social un espacio multidimensional, producido por actores locales con una identidad específica (Dollfus, 1991, p. 135) y, por otro lado, de su importancia en el proceso de construcción de una política pública a partir de la priorización de dimensiones participativas en un sistema de gobernanza territorial (Torre y Beuret, 2012; Torre, 2018).

Sin embargo, como ya lo hemos mencionado en trabajos anteriores, considerar e incorporar al territorio como una dimensión estructurante en el proceso de construcción de la política pública se volvió una tarea compleja que llevó a confusiones tanto a los *policy makers* como a autoridades de Estado central, así como de niveles intermedios de gobierno en el Ecuador. Al momento no se ha logrado superar una visión que sigue considerando a este último como una entidad física receptora de políticas sin capacidad de generar desde sus bases procesos concretos de desarrollo (Martínez Godoy, 2015, 2016a, 2016b).

¿Qué es el proceso de territorialización de la política?

Es a partir de los años 80, pero sobre todo en los 90, que el concepto de “territorio” fue divulgado en un sinnúmero de disciplinas de las ciencias sociales, mientras que en el dominio de las políticas públicas este había aparecido con bastante anticipación, durante los años 60 y 70 haciendo referencia a la existencia del “territorio institucional” visto como una “estructura político administrativa [...] y campo de aplicación de la autoridad pública” dando paso a lo que hoy en día conocemos como la ocupación del espacio y el ordenamiento territorial (Ozouf-Marignier, 2009).

Desde este ámbito, se desprende el término-expresión de “territorialización” derivado del verbo de acción “territorializar”, lo que corresponde a la acción de organizar o tratar a una escala de territorios. Desde las ciencias del territorio y en un sentido geo-sociológico, este término designa también la constitución de un “espacio en territorio, por una especie animal o grupo humano o secta”.³ Aquí se acepta casi automáticamente el postulado

3 Territorialización según: <https://goo.gl/jiiW3p>

de Simmel (1924), donde el trabajo de territorialización, supone entonces una apropiación del espacio natural-físico por parte de los actores sociales lo cual provoca una transformación de lo “caótico-natural” en un lugar o conjunto de lugares identificados apropiados a partir de nuestras relaciones sociales individuales o colectivas. En otras palabras, es únicamente a partir de este punto en donde el espacio físico se puede considerar un territorio es decir como un escenario social en donde se produce y reproduce la sociedad (Entrena Duran, 2010).

Por su parte, Raffestin (1987), argumenta que el proceso de territorialización constituye una etapa que implica la adquisición de espacios de control, autonomía e identidad por parte de los actores locales. Y en este sentido, también es preciso mencionar que esto no se traduce por un control permanente del territorio, ya que por diversos factores de orden externo los actores son susceptibles de atravesar por una pérdida de esta autonomía, identidad y control adquirida sobre el territorio previamente apropiado (Carricart, 2012, p. 37).

Generalmente, este término ha sido asociado al dominio de las políticas públicas, y según Faure (2004, en Chiasson, 2012), se encuentra ligado a la “capacidad política de los espacios locales”. Esto supone el hecho que el territorio se convierte en un eje central tanto para el Gobierno central como para los gobiernos locales, los cuales muestran su interés y se muestran “sensibles a las especificidades de los medios locales y permiten la participación de los actores territoriales durante todo el proceso de construcción de las políticas públicas: formulación, estructuración e implementación” (Chiasson, 2012, p. 2).

Es fundamental recalcar que, en el ámbito de las políticas públicas, la utilización del término de “territorialización” nos obliga a marcar una clara diferencia entre las “políticas públicas territorializadas” y las políticas públicas “territoriales”. Las primeras son aquellas formuladas, diseñadas, e implementadas desde las instancias centrales y que se aplican de manera homogénea en todos los territorios sin considerar problemáticas locales ni tampoco dinámicas específicas de organización de los actores. En este sentido, Brenner (2009), utiliza el término de territorialización refiriéndose a un contexto de disminución de las formas de regulación local en relación

con el dominio del “capitalismo global” y en beneficio de la expansión de los intercambios financieros globales.

Frente a este fenómeno, se plantea la idea de “una construcción de nuevos espacios de regulación”. Siguiendo una lógica de la “(re) territorialization” (Brenner, 2009), aquí entran en juego fuertemente las “políticas públicas territoriales” haciendo referencia a las políticas procedentes de los actores territoriales (Faure y Douillet, 2005, en Chiasson, 2012, p. 3). Este segundo caso constituye el escenario ideal para la conversión de los espacios antes considerados como “pasivos” (únicamente receptores de políticas públicas, programas y proyectos de desarrollo) en espacios “activos” (como actores del desarrollo) es decir, con lógicas y dinámicas internas propias dejando de lado el rol de receptores de actividades económicas definidas desde fuera. Se hace referencia a lo que Pecqueur (2007), llamaría el “camino favorable al desarrollo territorial”.

¿Qué sucedió en el Ecuador rural de la década “ganada”?: Una comprensión pasiva de los espacios rurales

El combate a la pobreza y a las desigualdades en los espacios rurales, constituyó uno de los objetivos mayores que tuvieron en común no solo los gobiernos progresistas latinoamericanos de la última década sino también los organismos internacionales como el Banco Mundial (2008), la FAO (2014), el PNUD (2015)...etc. Sin embargo, los mecanismos para alcanzar este objetivo se basaron esencialmente en la implementación de programas sociales y económico-productivos “estándares” lo cual dejó aun la impresión de que se continuaron implementando “recetas” en un contexto de homogenización de las realidades y de las problemáticas campesinas, de un tratamiento de las comunidades campesinas como grupos sociales homogéneos en Latinoamérica y de una generalización de los sistemas productivos y organizativos (Martínez Godoy y Clark, 2015).

En el caso ecuatoriano, para la “revolución ciudadana”, el enfoque del Desarrollo Territorial se convirtió rápidamente en una arma de lucha discursiva de moda. Sin embargo este enfoque nunca fue acompañado de un

verdadero proceso de construcción de una política pública territorial. Así por ejemplo, cada cartera de Estado incorporó los conceptos de desarrollo territorial al igual que el concepto de territorio en sus documentos oficiales, diseños de políticas y hasta en cada una de sus estrategias y programas.

En este sentido, el Gobierno había elaborado, pese a todo, una “estrategia territorial nacional” (ETN), la cual indicaba un esquema aplicable para disminuir las desigualdades entre territorios y alcanzar el anhelado “desarrollo territorial” (SENPLADES, PNVB, 2013- 2017). Vista desde cerca esta estrategia (sin pies ni cabeza) se queda exclusivamente articulada en la identificación de zonas estratégicas y bien dotadas en términos de “recursos naturales” para de esta manera lograr alinearse a mega proyectos productivos estratégicos estatales (hidrocarbúricos, biocombustibles, industria agroalimentaria) distribuidos en todo el país de manera a disminuir las brechas entre los diferentes territorios. (SENPLADES, PNVB, 2013-2017, pp. 95-96). Bajo esta misma línea, para las zonas rurales más pobres del país, también se habría modificado el discurso (“pago de deuda rural”, “ley de soberanía alimentaria”, “plan tierras”...), pero en lo concreto, los espacios rurales siempre fueron considerados como espacios pasivos, receptores de políticas públicas, programas de desarrollo, y procesos “correctores” con el fin de convertirlos en espacios alineados al modelo convencional de desarrollo bajo un proceso dominante de producción capitalista.

Existe todo un contingente de agendas y estrategias políticas⁴ elaboradas y llevadas a cabo por varias instituciones rectoras en materia social y productiva así como una gran cantidad de políticas públicas, programas y proyectos (tales como los de nutrición infantil, alimentación escolar, repartición de tierras, economía popular y solidaria, negocios inclusivos...entre otros) (ver tabla 1) que no han tenido el impacto esperado en términos de reducción de desigualdades ni de eliminación de situaciones de marginalidad y pobreza de las poblaciones campesinas. Estas últimas siguen concen-

⁴ A manera de ejemplo podemos hacer alusión a dos estrategias de alta relevancia para los espacios rurales tales como la “Estrategia del Buen vivir rural” - ENBVR (Senplades, 2013) y la “Estrategia para la erradicación de la pobreza” (Senplades, 2014). Ambas estructuradas a partir de mecanismos centralistas y desde los diferentes escritorios técnicos sin conocimiento mínimo de las realidades locales.

trando los índices más elevados de extrema pobreza⁵, desnutrición crónica infantil, subempleo...etc. Incluso es válido mencionar por ejemplo, que tanto los niveles de pobreza por ingresos como aquellos por necesidades básicas insatisfechas registran incrementos y hasta valores estancados en los últimos cinco años (Ver Tablas 2 y 3).

Tabla 1. Programas de desarrollo y políticas de desarrollo social y desarrollo económico-productivo aplicadas en zonas rurales a nivel nacional
Periodo: 2007-2017

Desarrollo social	Desarrollo económico productivo
Política alimentaria y de salud: Programa de Alimentación escolar (PAE) y combate a la desnutrición crónica infantil (DCI)	Políticas favorables al desarrollo del agro negocio y sector agro-industrial y agro exportación: Programa de Negocios inclusivos rurales y varios programas de fomento a la agricultura de contrato
Política Educativa: Escuelas del milenio en detrimento de las escuelas de educación intercultural bilingüe.	Agenda de Transformación productiva (ATP) - Direccionamiento de uso de la tierra
Vivienda (Míduvi-Onu Habitat) estructurada bajo estándares urbanos incluso en las más apartadas localidades rurales.	Política ganadera, cadenas lecheras y productos para la agro exportación bajo lógicas de monocultivos en detrimento de dinámicas agrícolas diversificadas.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2. Pobreza por NBI

	2013	2016	2017
Rural	64.1	52.6	56.1
Urbano	21.6	22.3	20.5
Nacional	35	32	31.8

Fuente: ENEMDUR (2013-2017)

⁵ Disponible en: <https://goo.gl/pJB3mZ>; <https://goo.gl/7xLFXk>. La pobreza rural crece por primera vez en diez años y llega a superar el 40 por ciento. 43 por ciento a junio del 2018. Fuente ENEMDU 2018.

**Tabla 3. Pobreza por ingresos-Comparativo
2013-2018 (5 años)**

	2013	2018
Rural	42	43
Urbano	17.6	15.9
Nacional	25.6	24.5

Fuente: ENEMDUR (2013-2018)

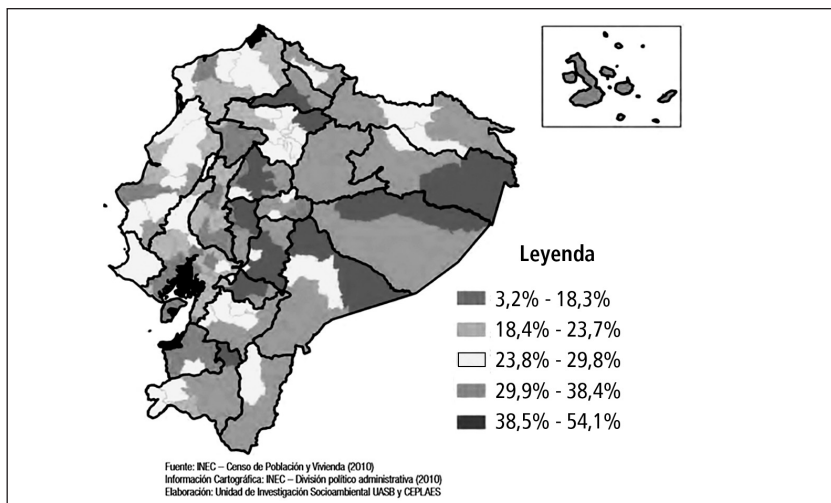
Y es que si bien, la mayoría de este tipo de acciones llegaron a los territorios, nunca respondieron adecuadamente y adaptadamente a las problemáticas locales. Desde los escritorios ministeriales se pensó que, tanto el discurso del desarrollo territorial como el cambio de enfoque en la construcción de la política pública, consistía únicamente en la aplicación y ejecución homogénea de los programas en los territorios a través de las distintas delegaciones ministeriales (bajo directrices centrales). Según las autoridades de aquel momento, la “territorialización de la política pública” consistía en alcanzar a cada territorio del país con la aplicación de esta política (Vázquez, 2015), (aunque esta no haya sido ni demandada ni construida de manera participativa desde los actores locales del territorio bajo un sistema visible de gobernanza territorial).

Uno de los ejemplos más claros, que articula a la política social con la política agrícola y productiva se encuentra en torno al combate a la desnutrición crónica infantil en Ecuador en donde las zonas rurales de la Sierra y la Amazonía concentran los niveles más elevados (Ver Mapa 1). Con base en la identificación de este problema se estructuró una política alimentaria estándar, materializada en los programas de alimentación escolar y de provisión de alimentos. Estos programas planteaban una dieta balanceada en los establecimientos educativos con base en el consumo de ciertos productos lácteos (coladas) y otros productos industriales como barras de cereales a nivel nacional. Si bien la inversión para el combate a este problema y para la ejecución de estos programas supera records históricos nunca antes vistos en el Ecuador, la desnutrición crónica infantil nunca logra ser erradicada y peor aún no logra disminuir un punto porcentual en

10 años de gobierno de la revolución ciudadana (Indicador 2007: 24.5% vs Indicador a Enero 2018: 24.8%).⁶ ¿Cuál fue el problema? A partir de este ejemplo vemos claramente que esta “política pública territorializada” fue ejecutada pero sin ningún impacto positivo a nivel territorial. En este caso tal y como lo menciona Schneider (2014), “las dietas no siguieron parámetros de pertinencia geográfica y cultural” es decir que nunca se pensó en la alimentación como una problemática territorial en donde la solución y el combate podía ser pensado concretamente desde los territorios capaces de definir sus propias políticas.

Los productos entregados a los estudiantes obedecen a un portafolio único, que no diferencia los requerimientos específicos de las zonas geográficas donde residen, así como tampoco distingue la aceptación cultural que los diversos grupos humanos que habitan en Ecuador, podrían tener respecto a tal o cual alimento (Schneider, 2014, p. 12).

Mapa 1. Prevalencia de la desnutrición crónica infantil por distritos (2010)



Fuente: Imagen tomada de Estrategia nacional para la igualdad y la erradicación de la pobreza. SENPLADES⁷

⁶ Disponible en: <https://goo.gl/eVCz8r>

⁷ Disponible en: <https://goo.gl/6tXvju>

En cuanto a las políticas agrícolas, se puede afirmar que tampoco conocieron el cambio radical de dirección propuesto en 2007 y 2015 (durante el 2015 se publica por parte del MAGAP: “La política agropecuaria ecuatoriana: hacia el Desarrollo territorial sostenible 2015-2025”).

Paradójicamente todos los programas y proyectos rescatables de los años 90, que habían sido construidos en favor de los campesinos y las agriculturas familiares fueron eliminados⁸ en este “nuevo período político”. Frente a esto, notamos claramente que la estructuración de la política agropecuaria ecuatoriana de la última década, así como todo el conjunto de políticas del sector productivo puestas en marcha por el Estado se caracterizaron por el alcance de un objetivo que pretendía a la vez “la modernización del sector rural manteniendo niveles de productividad en aumento constante” y “el combate a la pobreza y exclusión rural” (Martínez Godoy, 2016b), en ese sentido, se estaba planteando explícitamente una continuidad favorable a los sectores de la agro-exportación, del agro-negocio nacional y extranjero.

Para este propósito se favorecieron claramente los mecanismos de articulación de la producción de los pequeños agricultores (asociados) frente a las grandes cadenas productivas. Estos mecanismos forman parte de las estrategias prioritarias del Estado (MAGAP, 2015). Precisamente, es la agricultura de contrato la que nuevamente vino a consolidarse como un puntal de lanza o como el verdadero “pilar de la política agrícola ecuatoriana” (Martínez Godoy, 2016b) con el fin de lograr dichas articulaciones alrededor de producciones como la caña de azúcar, la palma africana, el maíz, el brócoli, la leche entre otras producciones. Esta modalidad de integración vertical entre pequeños productores rurales y grandes empresarios agro industriales es considerada por la FAO como una forma de integración al mercado “políticamente más aceptable que la relación convencional de explotación salarial en las plantaciones capitalistas” y por PNUD como una alianza capaz de solucionar eficazmente los problemas de pobreza rural.

8 Es el caso por ejemplo de PROLOCAL y PRONADER, pese a su orientación productiva hacia los productos de exportación, estos programas identificaron claramente las áreas de pobreza en el medio rural y llevaron a cabo planes de capacitación de los actores así como una “participación democrática de los campesinos en los procesos de desarrollo” (Torres, 1999, pp. 1-2).

Es preciso recalcar que este tipo de articulación entre pequeños productores y empresas agroindustriales no es nuevo en Ecuador (Chiriboga, 2007). Se trata de una vieja estrategia ya desarrollada en plena época de ajuste estructural (con un rol fundamental por parte de la cooperación internacional), cuando la mayoría de recursos económicos fueron canalizados en beneficio del poder del agro negocio y la agro industria del país. Actualmente la diferencia radica en el hecho que el Estado, (influenciado por varios organismos internacionales: Banco Mundial, FAO, PNUD entre otros), interviene fuertemente en la consolidación de esta forma de articulación a través de la construcción y promoción de una política agrícola mandataria a nivel nacional.

Existe toda una diversidad de contratos y modalidades de contratos agrícolas que varían en función de especificidades relativas al mercado, al modo de explotación, a la gestión de las UPAS y a los ingresos de los productores agrícolas (Eaton y Shepherd, 2002, pp. 50-67). En el caso ecuatoriano, el “contract farming” se presentó de manera amigable hacia los pequeños productores argumentando el uso de relaciones “win win” socialmente justas bajo la modalidad ya mencionada anteriormente de “negocios inclusivos rurales. Incluso, en varios casos, el Estado ecuatoriano se convirtió en signatario de estos contratos agrícolas (multi-partes) perfilándose como el principal comprador de diversos productos fruto de estas articulaciones a través de sus programas de compras públicas.⁹

Casi diez años después de haber optado por esta “vía intermedia” entre el libre mercado y la regulación estatal de la economía, existe claramente en el país una masificación de contratos agrícolas entre pequeña y mediana producción con grandes agroindustriales que profundizaron las asimetrías de poder anteriormente existentes. Evidentemente, la política agropecuaria ecuatoriana promovió durante la última década una forma indirecta de subordinación de los pequeños y medianos productores rurales hacia el capital agro-industrial.

En este sentido podríamos estar retomando un debate ya planteado por Waters y Buttel (1987) acerca de una profundización de un proceso de di-

9 A manera de ejemplo, podemos mencionar aquí a los contratos entre el Estado, la industria del ordeño y los pequeños productores de leche a nivel nacional. El Estado es el principal comprador de los productos lácteos para la ejecución de sus programas de alimentación en el país.

ferenciación social entre productores rurales campesinos (sin necesariamente hablar de descampesinización). Lo cierto es que la externalización de los riesgos económicos productivos de los grandes industriales en los eslabones débiles de las cadenas productivas, vuelve a resucitar la figura descrita por Lewontin R (1988) y Watts (1990) varias décadas atrás, la del “proletario en su propia tierra”, la de un trabajador “independiente” y organizado de manera funcional a la agroindustria, pero sin autonomía y con el riesgo de perder progresivamente el control de su territorio (Martínez Godoy, 2016b).

Finalizamos con la idea que el discurso de la Agenda de transformación productiva así como el de la política agropecuaria ecuatoriana (2015) mantienen vivos algunos aspectos de los fundamentos del paradigma de la modernización (1950-1960) (Kay, 2000, p. 341) y de la “corriente evolucionista” la cual según Arrocena (1986), considera al desarrollo como un proceso ininterrumpido hacia el progreso donde las lógicas locales son un obstáculo a esta evolución (1986, p. 181).

Conclusiones

A lo largo de este artículo hemos visto que durante el último mandato de gobierno no existió un cambio radical en el proceso de construcción de la política orientada al sector rural y agropecuario. La incorporación de conceptos tales como, territorio o desarrollo territorial al discurso político del último periodo de gobierno, no se tradujo por una valorización de la dimensión participativa de los actores rurales en la definición de sus políticas. El análisis de la política implementada en el sector rural y específicamente la política agrícola, nos deja en claro que en el país prevalece una visión centralista que considera a los espacios rurales como simples unidades administrativas y como receptores “pasivos” de programas de desarrollo. Pese a un esfuerzo por implementar una fallida “estrategia territorial nacional”, así como “agendas de transformación productiva” y “políticas sociales territorializadas”, los espacios rurales continúan experimentando drásticos niveles de desigualdad y pobreza.

Desde las ciencias del territorio, nos queda claro que la “territorialización de la política” no consiste en llegar o aterrizar a un territorio con pro-

gramas y proyectos estándares (nos referimos a la política “territorializada”), sino en volver activos a los actores rurales en el proceso de construcción de la política y de esta manera apuntar hacia la consolidación de una verdadera “política pública territorial”. La definición de esta política debe construirse con base en la identificación de problemas locales en contextos en realidades locales distintas, y a partir de una revalorización de sus procesos y dinámicas específicas para insertarse de manera sostenible en los mercados y mejorar notablemente las condiciones de vida de las poblaciones rurales. Es precisamente aquí donde los niveles intermedios de gobierno, los más cercanos a las problemáticas territoriales, tienen un rol fundamental en el proceso de consolidación de un sistema de gobernanza territorial necesario para dar el giro en el proceso de territorialización de la política en el Ecuador.

Bibliografía

- Arrocena, J. (1986). *Le développement par l'initiative locale. Le cas Français*. Paris: L'Harmattan.
- Baudelle, G., Guy, C., y Merenne-Schoumaker, B. (2011). *Le développement territorial en Europe, Concepts, enjeux et débats*. Editions Presses Universitaires de Rennes.
- Berdegú et al. (2012). Territorios en movimiento: dinámicas territoriales rurales en América Latina. *Documento de trabajo, 10*. Rimisp.
- Brenner, N. (1999). Beyond State-Centrism? Space, Territoriality, and Geographical Scale in Globalization Studies. *Theory and society*, 28(1), 39-78.
- Campagne, P., y Pecqueur, B. (2014). *Le développement territorial. Une réponse émergente à la mondialisation*. Paris: Editions Charles Léopold Mayer.
- Carricart, P. (2012). Procesos de territorialización y desterritorialización en el mundo cooperativo. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 36, 29-56. Argentina: UBA.
- Chiasson, G. con la colaboración de V. Nterizembo (2012). Territorialisation. En L. Côté y J.-F. Savard (Dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*.

- Chiriboga, M. et al. (2007). *Mecanismos de articulación de pequeños productores rurales a empresas privadas. PPR-EP*. Informe Nacional Ecuador. Quito: RURALTER.
- Dollfus, O. (1991). *Territorios andinos, reto y memoria*. Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA).
- Eaton, C. y Shepherd, A. (2002). L'agriculture contractuelle, des partenariats pour la croissance. *Bulletin des services agricoles de la FAO*, 145. Rome: FAO.
- Kay, C. (2000). Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina. En Francisco García Pascual (Coord.), *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*, Serie Estudios. España: Universitat de Lleida, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Lapeze, J. (Dir) (2007). *Apport de l'approche territoriale à l'économie du développement*. Paris: L'Harmattan.
- Lewontin, R. (1988). The maturing of capitalist agriculture: Farmer as proletarian. *Monthly review*, 50(3), 72-84.
- MAGAP (2015). *La política agropecuaria ecuatoriana. Hacia el desarrollo territorial rural sostenible 2015-2025*. Parte 1. Quito.
- Martínez Godoy, D. y Clark, P. (2015). *Desarrollo territorial en Ecuador*. Quito: CONGOPE, Abya-Yala.
- Martínez Godoy, D. (2015). Entre economía social y economía popular. Confusiones y desaciertos políticos en el Ecuador del Buen Vivir. *Revista Eutopía*, 7, 147-161. Quito: Flacso.
- _____ (2016a). Territorios campesinos y agroindustria: un análisis de las transformaciones territoriales desde la economía de la proximidad. *Revista EUTOPIA*, 10. 41-55.
- _____ (2016b). *Agriculture contractuelle et deterritorialisation dans les Andes Equatoriennes*. Thèse de doctorat. Paris: Université de Paris-Saclay.
- Ozouf-Marignier, M.-V. (2009). Le territoire, la géographie et les sciences sociales : aperçus historiques et épistémologiques. En M. Vanier (Dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives* (pp. 31-35). Presses universitaires de Rennes, Collection "Espaces et territoires".
- Pecqueur, B. (2000). *Le développement local*. Paris: Editions La Découverte Syros.

- _____ (2005). Le développement territorial: une nouvelle approche des processus de développement pour les économies du Sud. En B. Antheaume y F. Giraut (Ed.), *Le territoire est mort. Vive les territoires!* (pp. 295-316). Paris: IRD Editions.
- _____ (2007). L'economie territoriale: une autre analyse de la globalisation. *L'economie politique*, 33, 44-52.
- Polanyi, K. (2013). *La Grande transformation*, Editions Gallimard.
- Schneider, S. (2014), "Elaboración y evaluación operativa y rediseño del programa de alimentación escolar (PAE) en Ecuador". Informe Final de consultoría.
- SENPLADES Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2009). *Plan Nacional de Buen Vivir 2013-2017*.
- _____ (2012), *Estrategia para el Buen Vivir rural*. Borrador.
- _____ (2014). Estrategia para la erradicación de la pobreza.
- Torre, A. y Beuret, J.- E. (2012). *Proximités Territoriales*. Paris: Editions Economica.
- Torre, André (2018). Les moteurs du développement territorial. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 4, 711-736. Octobre.
- Torres, S. (1999). El PRONADER, un desafío para la superación de la pobreza. *Comunica* 13(4), 66-71.
- Vázquez, M. (2015). La descentralización: un camino al desarrollo territorial. En D. Martínez Godoy y P. Clark (2015). *Desarrollo territorial en Ecuador* (pp. 61-76). Quito: CONGOPE, Abya-Yala.
- Velut, S. (2007). *Mondialisation et développement territorial en Amérique latine, Argentine-Chili*. Habilitation à diriger des recherches, sous la direction de Thery Hervé. Paris : Université de Paris 3 Sorbonne Nouvelle.
- Waters, W.F. y Buttell, F.H. (1987). Diferenciación sin descampesinización: acceso a la tierra y persistencia del campesinado andino ecuatoriano. *Estudios Rurales Latinoamericanos*, 10 (3), 355-378. Bogotá, Colombia.
- Watts, M. (1990) Peasants under contract: Agro-food complexes in the Third World. En H. Bernstein, B. Crow, M. Mackintosh y C. Martin (Ed.), *The Food Question. Profits Versus People?* (pp.149-162). London: Earthscan.