

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR**

**DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2012 - 2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS
PÚBLICAS**

**FALLOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE
ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS**

ANDRE HOLGER CORDOVA VINUEZA

FEBRERO 2015

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR**

**DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS
CONVOCATORIA 2012 - 2014**

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

**FALLOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE
ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS**

ANDRE HOLGER CORDOVA VINUEZA

**ASESOR DE TESIS: GUILLAUME FONTAINE
LECTORES/AS: BETTY ARGENTINA ESPINOSA QUINTANA Y JANETH
PATRICIA MUÑOZ ERASO**

FEBRERO 2015

DEDICATORIA

A mis padres por su apoyo y ayuda incondicional durante toda mi vida.

AGRADECIMIENTO

A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, y a mi tutor de Tesis, Dr. Guillaume Fontaine, por la guía y las acertadas enseñanzas en el estudio de Políticas Públicas.

Contenido

Resumen.....	7
CAPÍTULO I	8
ESTUDIO TEÓRICO DE LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN	8
Fallos en la Implementación de la Política Pública	8
La implementación en los enfoque de “Arriba – abajo” y de “abajo hacia arriba”. (top down y bottom up)	18
La Naturaleza de la implementación en ambos enfoques:.....	23
Modos de secuenciación y predictibilidad de la implementación en la política pública:.....	30
El éxito en la implementación de la política pública cuando es coherente con las formas de gobierno:	35
Calibraciones en la implementación de la política pública	37
CAPÍTULO II	40
INFORMACIÓN SOBRE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS ...	40
Nivel Macro	40
Importancia de invertir en el sector agrícola en América Latina, estudio de caso y externalidades positivas.....	40
Nivel Meso	47
La Pluralidad del problema de la ruralidad y del desarrollo agrario:	47
El problema del Latifundio desde la información pública:	51
Otros aspectos en la problemática de la propiedad de la tierra en Ecuador:	53
Nivel Micro:	57
CAPÍTULO III	69
ANÁLISIS POR INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS	69
Nivel Macro	69
Omisión Constitucional respecto de la Iniciativa Popular Normativa en el Ecuador.....	69
Nivel Meso - Estilo de la Política Pública de administración de tierras rurales en el nivel sustantivo y procesal	74
Análisis de instrumentos en el desarrollo rural y sobre el régimen de propiedad de la tierra: ...	78

En cuanto a la concentración de la tierra:	84
Otros datos que demuestran la situación en el desarrollo rural:	86
Objetivos, Instrumentos de la Política Pública de tierras y Coherencia entre Objetivos y Medios	90
Coherencia entre objetivos y medios en las políticas públicas de redistribución y titulación de tierras	93
Coherencia entre objetivos y medios de la Política Pública de función social y ambiental de la tierra.....	98
Breve análisis de la dimensión procesal en la política pública de tierras:	102
Nivel Micro - Estudio de la implementación instrumental	106
Información oficial sobre la implementación de los proyectos a cargo de la titulación y acceso a la propiedad de la Tierra:	106
Estado de la implementación de la política pública de titulación de tierras:.....	107
Estado de la Implementación del Proyecto a cargo de la redistribución de la propiedad de la tierra:.....	114
Predios entregados a través del Proyecto de redistribución:	117
Bibliografía:	126

Resumen

La presente investigación consta de tres partes, la primera relata los enfoques y marcos teóricos sobre la naturaleza de la implementación como una fase del ciclo de políticas públicas, en esta primera parte se detalla las características propias de esta fase, los elementos fundamentales de la etapa de implementación y su importancia para determinar el nivel de éxito o fracaso que una política pública puede tener en un estilo de política determinado.

En la segunda parte de esta investigación se explica en tres niveles de información la política pública de administración de tierras, así en un nivel macro información general alrededor de los temas “tierra y desarrollo rural” en América Latina y en el Ecuador, en un nivel Meso información respecto de los problemas de política de tierras y la información existente sobre la gestión del Estado en este sector, y en un nivel micro un análisis de los instrumentos de tipo legal respecto de la consistencia de ellos en los últimos años en relación con los objetivos de política actuales.

La tercera parte de esta investigación consiste a nivel Macro un análisis constitucional de la política de administración de tierras, en un nivel meso el estilo de política en función de los instrumentos descritos en el primer capítulo como Hood (1986) y Howlett (2005), así como un análisis por instrumentos que van a poder determinar si existe o no coherencia entre los objetivos y medios de esta política desde el nivel sustantivo y procesal, y finalmente en el nivel micro un estudio de la gestión de los instrumentos privilegiados para ejecutar las dimensiones sectoriales de la política pública de administración de tierras en el Ecuador.

CAPÍTULO I

ESTUDIO TEÓRICO DE LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN

Fallos en la Implementación de la Política Pública

En el inicio de la investigación de la política pública son muchos los elementos que uno no puede pasar por alto, desde las transformaciones del Estado moderno, las diversas formas de legitimación y organización de la burocracia frente a las necesidades de la sociedad, , las discusiones entre gobernanza y la administración pública, los primeros estudios de la política pública en los años 70 y toda la literatura que va a sostener y defender una acción política que va a estar marcada por un sin número de etapas que van a definir una forma particular de atender las demandas y propósitos de la vida en sociedad.

La extensa literatura que va a explicar los principios de la legitimidad de los Estados para actuar sobre el interés particular, las formas de administración y gestión, las diferentes fórmulas de gobernanza y los diferentes enfoques van a demostrar que el comienzo del análisis de la política pública no es fácil, exacto y sobre todo no se trata de una discusión finita.

La complejidad de enfoques en la ciencia de la acción pública no tiene el propósito de volverla subjetiva, tampoco de valorizar o menospreciar objetos unos sobre otros necesarios para el análisis, la complejidad de los enfoques en el estudio de la acción política le otorga una cualidad epistemológica al quehacer de la ciencia política, un objeto y método de estudio que va a variar significativamente y que va permitir pistas y puntos de partida propios para los investigadores de política pública muy distintos a los investigadores de otras ciencias.

De ahí que la política pública va a transformar y desnaturalizar su variable dependiente de forma continúa en los diferentes análisis que haga, así por ejemplo para Fischer o Roe (1994) la complejidad de los problemas no se solucionan en las ideas, tampoco en la administración pública ejemplar, sino al contrario se sostiene en la contraposición de argumentos unos sobre otros, en la creación de narrativa y meta narrativas para resolver los diferentes problemas.

En el dialogo de los problemas y sus soluciones, las sociedades han adoptado alternativas distintas, en la ciencia política el quehacer estatal está marcado por una serie de etapas necesarias para que un conjunto de instrumentos viabilicen un objetivo en particular.

Lasswel, 1956, Mack, 1970, Muller 2006, entre muchos autores han hecho profundos análisis en estas etapas, y la importancia del ciclo de políticas para garantizar el éxito de los cometidos sociales y las exigencias que en el devenir de la historia se han dado.

Sin embargo para la presente investigación me interesa principalmente la fase de implementación para explicar los logros o fracasos de la política pública y la separación que esta fase ha tenido del resto, así como la importancia que su estudio especializado va teniendo en las últimas décadas.

Previo a explicar la naturaleza de la implementación, pienso es importante explicar porque la importancia de estudiar esta fase y no las etapas de diseño o formulación y las posteriores a la implementación.

Como investigador pienso importante reconstruir los problemas de la sociedad a partir de la implementación como una huella fáctica de la administración pública, de lo que se hizo, de lo que se planteó y/o de lo que logro o se está logrando.

Como dije anteriormente en el Plan de tesis el ciclo de política en palabras de Parsons “es similar a una actividad de ingeniería” por la alta complejidad que implica entender cada ciclo de política pública y las complejidades de cada momento.

Por ello centro mi atención de la política pública en la fase de implementación, sin embargo con esto no trato de decir que el éxito o fracaso de una política dependa más de esta fase, o al contrario que el buen ejercicio de la acción política dependa más de un ciclo o de otro, sin embargo considero que en el ámbito de la política pública la implementación puede dar pistas importantes para rastrear los indicios o elementos que en una particular o específica política influyeron para la consecución de los fines esperados o en su defecto para lograr un mejor impacto que el deseado.

Como explicare más adelante ya en la mecánica o composición de la fase de implementación, la relación que las decisiones tengan con la aplicabilidad de la política va a variar significativamente por muchísimos motivos, así también el impacto resultado de la implementación también va alcanzar una autonomía propia del resto de etapas del ciclo, no como una deformación de la implementación sino como una adaptación del proceso.

En la actualidad los instrumentos y marcos teóricos que permiten estudiar la implementación o la fase de ejecución del accionar político no solo permite comprender por qué fracasa o tiene éxito una política sino sobre todo permite comprender al analista de política pública como lograr un mejor resultado de una política en particular o si esa política es la inadecuada como adaptarla a las necesidades reales.

Estudiar la implementación de la política pública nos permite tener un punto de partida claro y epistémico para comprender la política pública, su naturaleza, composición, debilidades, defectos y formas de mejorarla, similar a una mecánica práctica del quehacer político y del ejercicio de la administración pública.

Pero para qué estudiar desde el conjunto de variables, de instrumentos, de actores y de elementos propios que se estudian en la fase de implementación, Laswell describiría así:

“Un análisis de políticas que estuviese orientado a resolver problemas, pleno de valores históricamente interdisciplinario, contextual y con la esperanza de tener características democráticas de asesoramiento” (Laswell, 1987, p. 27).

Este análisis de Lasswell ya permite anticiparse al carácter que deberá perseguir el análisis de política pública y con ello la necesidad pragmática que exigirá la implementación de política con el afán de servir de asesoramiento a la administración pública.

Los autores que desarrollan y aportan a la implementación a partir de los años 70 son muchos, tales como Herbert. A. Simon 1947, Charles Lindblom 1979, Hugh Hecló 1978, Paul Sabatier 1986, entre muchos otros.

En el caso de Wildawsky también se le debe como aporte a la disciplina de la implementación la creación de un programa formal de postgrado en políticas públicas en la Universidad de Berkeley, la cual se creó con la intención de explicar los fracasos del gobierno norteamericano en el campo de la “gran sociedad”.

A partir de ello Wildawsky (1979) desarrollaría toda una teoría alrededor de la implementación, que para algunos teóricos podría agruparse dentro de la literatura de “Arriba – abajo”, (top down), pero que sin embargo considero que sus aportes y análisis al campo de la implementación fueron bastante considerados, incluyendo su naturaleza, tipos, etapas que intervienen en la implementación, el carácter autónomo y epistémico de estudio, la distinción de la implementación de otras etapas, y finalmente la evaluación de la implementación como una faceta intrínseca de la aplicabilidad de la política pública.

De tal manera que a qué nos referimos cuando se trata de implementación de la Política Pública, Pressman y Wildavsky definen la naturaleza de la implementación de la siguiente manera:

“Si X se desarrolla en el momento de t, entonces Y se traducirá en el tiempo a t2 “
(Pressman y Wildavsky, 1979: p.22)

Como entender esta complicada ecuación relacionada con el concepto mismo de implementación, si x se desarrolla en un momento dado T, Y se transformará con el devenir del tiempo en T2, se trata de acuerdo con este autor en entender de la implementación un proceso complejo, distinto a una relación de causa y efecto como tradicionalmente se podría pensar y más bien dinámica entre política – acción y cambio adaptativo.

Así la implementación es el resultado de varias “condiciones iniciales que se transformarán en varias consecuencias esperadas”, a través del proceso de ejecución de una política, Pressman Y Wildavsky sostienen que es "la transmisión de la política en una serie de acciones consecuentes".

De acuerdo con este concepto la acción política se trata de una negociación que entra en juego en el momento de aplicarla, esta posición tiene un criterio de arriba – abajo (top down) en el sentido de que el ejercicio de implementación va a estar predeterminado más por su ejecución que por su idea bien planificada, convirtiendo a la ejecución en un campo de acuerdo propio regulado principalmente por el operador de la política.

Por otra parte otro concepto formulado por Mazmanian y Sabatier establece:

La implementación es la ejecución de una decisión política fundamental, por lo general incorporado en una ley, también pueden tomar la forma de decretos importantes o decisiones judiciales, idealmente, esa decisión identifica el problema (s) que deben abordarse, establece el objetivo o los objetivos que se persiguen y el proceso de aplicación en una variedad de formas, "estructuras". (Mazmanian y Sabatier, 1983: 20-fl)

Algo interesante del concepto de Pressman y Wildavsky es que se refieren a la implementación como un proceso en que las ideas entran a un lapso de negociación e interacción con el orden político y pragmático, se trata así de un concepto dinámico en el que el resultado no deviene únicamente de las ideas sino también del proceso de implementar.

Por otra parte esta definición de Mazmanian y Sabatier aluden a un concepto instrumental de la implementación, en donde la política pública requiere de un acto normativo para crearse, exigirse o implementarse, incluso los mecanismos que establecerán la “coherencia entre metas y aplicación” en términos de Howlett, ya se establecen de forma predeterminada en la implementación de una política dada a través de una ley.

Este concepto a pesar de constituir una verdad instrumental respecto del nacimiento y ejercicio práctico de la política pública en los Estados, puesto que sin ley en el ámbito público las obligaciones no existen, por ende no se exigen ni se asignan recursos, de tal manera que el carácter normativo para la implementación no solo es instrumental sino incluso vital.

Para Pressman y Wildavsky existe un carácter cambiante, lo que denominan el continuum de la política, el cual una vez que el diseño entra en acción se separa de la política y la implementación adquiere una autonomía de la cual dependerá su propia existencia.

Una vez que se implementa una política pública a través de un instrumento, cuando su ejecución no es muy eficaz, aparece la interacción del orden político con el afán de corregir dicha ejecución, sin embargo de esta evidente cualidad de la implementación, de acuerdo con lo que establece Mazmanian y Sabatier tal virtud dinámica de la implementación no existiría, puesto que el carácter que se emana de un acto normativo atribuye características estáticas distintas a las del modelo de Pressman y Wildavsky.

Es decir todo aquello que surge de un acto normativo adquiere cualidades de generalidad, por ende de exigencia para todo aquello que se regule con esa ley específica, siendo así por ejemplo en caso de tratarse una política pública regulada por ley, al ser esta una declaración de la voluntad soberana de la población de un Estado, el carácter dinámico consecuente de una política en realidad es más complejo de que se vuelva cambiante tendiendo más bien a ser estático conforme lo que regule el instrumento normativo.

En el caso de Ecuador son muchas las políticas públicas que se regulan por ley, en donde efectivamente las decisiones, la planeación y las estrategias se regulan mediante instrumentos normativos, sin embargo este es uno de los rasgos que pueden incidir en el fracaso de algunas políticas, pues estas por su carácter y naturaleza propia de un documento formal que requiere varias solemnidades previas para poder solemnizarse hace de la política pública a veces ideas o planteamientos lentos de transformarse, cuya adaptación requeriría de procesos dinámicos más ágiles.

Como explicaré más adelante el argumento general de Pressman y Wildavsky desarrolla todo un marco teórico de la implementación como proceso cambiante, pero que sucede con el carácter formal de donde emanan las políticas, estos en la práctica requieren de un proceso legislativo, de una agenda política, y de varios elementos propios de la ventana de la oportunidad que vuelven algo lento dicha adaptación.

Con estas explicaciones conceptuales es necesario entender de la implementación como una etapa o fase de la política pública que requiere su estudio pormenorizado y separado del resto de etapas, así por ejemplo el problema de decidir que opción tomar, que política adoptar, que plan o

programa privilegiar para una acción política específica va separado de la etapa de implementación.

Incluso la puesta en agenda del quehacer político para emprender un conjunto de acciones con un propósito común tampoco debe confundirse con la fase de implementación, al respecto Anderson establece:

Sin embargo, la implementación es algo separado de la formulación de políticas. Sólo "muy pocas veces son decisiones de aplicación directa, lo que implica que no hay fase de ejecución independiente. Si por lo general "es que existe una etapa, entonces también hay un buen caso para el análisis por separado de la parte del proceso político. "Mucho de lo que se produce en esta etapa puede parecer a primera vista ser tedioso o mundano, sin embargo, sus consecuencias para la sustancia de la política puede ser muy profunda" (Anderson, 1975: 78-9).

Esto podría ayudar a entender todo el proceso político previo que debe existir antes de la implementación, el cuál como lo manifiesta Anderson va a tener importantes incidencias en el proceso de aplicación de la política pública.

Así también es importante comprender que la política pública puede ser de aplicación directa cuando las circunstancias obligan o forzan que la administración pública tome medidas inmediatas frente a un problema específico en cuyo caso el proceso previo no necesariamente podría existir de forma separada de la implementación.

Un ejemplo de ejecución inmediata en el campo de la política pública podría ser el caso de un brote de enfermedad, por ejemplo cuando empezaron haber secuelas de la Gripe h1n1 en Ecuador en cuyo caso la puesta en agenda, o la necesidad de convertir un problema en una meta política pasan a segundo plano y la necesidad de la administración pública de tomar medidas inmediatas se vuelve indispensable.

Otro ejemplo de implementación inmediata puede ser cuando las condiciones climáticas se vuelven impredecibles y generan daños peores que los que la administración esperaba, en cuyo caso la necesidad de contratar de forma urgente adquisición de obras, bienes y servicios para proveer ayuda y contingentes que puedan solventar una crisis emergente se vuelve necesaria,

incluso dentro de la ley de contratación pública se prevén mecanismos que permitan contratar en casos de emergencia con un procedimiento abreviado y más corto.

Estos ejemplos por supuesto no son los únicos y las circunstancias en diferentes casos puede obligar a que la implementación sea de forma inmediata, sin embargo lo común del proceso de política pública permite concebir todo el ciclo de políticas públicas, de tal manera que el proceso previo a la implementación puede durar meses, incluso años, dependiendo en muchos casos de la teoría del tarro de basura o de la ventana de la oportunidad para que una idea se ejecute o se aplique por parte de la administración.

Sin embargo pienso que el campo de la implementación no puede ser visto como una etapa bien definida y marcada por un inicio y un final. Para Dunsire, la aplicación de políticas "es visto como pragmatización "las etapas post-legislativos implican la decisión de hacer" (1978: 27).

Es necesario reconocer que si la política pública nace de una ley, la etapa pre implementación va a estar marcada por una serie de pasos legislativos en donde se diseña la política y se privilegia que instrumentos aplicar, muchas veces esta práctica pre implementación va a ser marcada principalmente por orientaciones políticas muy distintas a lo que requiere la ciencia política sin embargo el proceso previo es claro que existe.

Por otra parte que sucede cuando la implementación ya está en marcha, como se distingue un proceso de ejecución con uno de evaluación, se podría considerar que la evaluación debe ser una etapa distinta de la implementación, es necesario identificar que el hecho de que la práctica del evaluador sea simultanea a la implementación no la hace una sola, sin embargo de acuerdo con los criterios de "Arriba – abajo" (top down), a pesar de que la evaluación debe ser separada de la implementación, la ejecución de políticas no debería ser considerada como distinta de la evaluación, incluso de acuerdo con Michael Hill se trata de comprender que la implementación y la evaluación son "gemelas".

Vale la pena estudiar la implementación, precisamente porque entraña una lucha por la realización de las ideas. Es el equivalente analítico del pecado original; no es posible escapar de la implementación ni de sus responsabilidades concomitantes. ¿Qué han traído las políticas? Habiendo probado el fruto del árbol del conocimiento, el implementador solo tiene que responder y con convicción, que eso depende. (Hill, 1998 P. 284).

Pero de que depende la implementación a que es lo que se refiere Wildawsky con esta afirmación, todo parte de que la implementación fiel no existe, “de hecho pensar literalmente que una meta u objetivo de política se cumple, es literalmente imposible” esto confirma el hecho de que las ideas son separadas de la implementación y que es un proceso que entrará en juego o en negociación con el devenir de la ejecución, y que las metas iniciales o los propósitos con los cuáles se planteó la idea original de política puede cambiar.

De hecho es muy importante considerar que al momento de formular una política pública muchas veces las ideas principales o los instrumentos priorizados para dar cumplimiento dicha política a pesar de ser excelentes no son los indicados para el caso de la implementación.

¿Cuán efectivamente puede la implementación producir una gama de resultados y no la otra? Cuanto más general y adaptable sea una idea a una variedad de circunstancias, más probabilidad habrá de que se analice en cierta forma, pero menos probable será que en la práctica surga como se la había pensado. Cuánto más se limite y más se restrinja la idea, más probable será que surga como se la había planeado. Pero menos probabilidad habrá de que produzca un impacto considerable. (Hill, 1998, P. 280).

Esto que significa en la práctica, la implementación es clara una vez más que es totalmente independiente de la formulación de las ideas y del diseño de la política, pues en el momento de su aplicabilidad las ideas tomarán senderos distintos de aplicación.

Sin embargo encontramos un elemento importante en este análisis si la implementación está bien restringida y planificada el margen de acción es menor a la hora de implementarse, lo cual vuelve a la fase de implementación en ese caso más dependiente de la formulación de la política.

Pero que sucede en el caso contrario en que el diseño de la política es amplio y general, el margen de acción en el momento de ejercer la implementación va a ser mayor y por ende el margen de maniobrabilidad va a ser mayor.

Esto significa que a menor discrecionalidad de la política pública, en el momento de la implementación mayor dependencia de la formulación y del diseño de política, pero a mayor discrecionalidad de la política pública, en el momento de la implementación menor dependencia de la formulación y del diseño de política pero a la vez mucha mayor dependencia de la evaluación que se haga de esa implementación para su adaptabilidad a las necesidades pragmáticas.

Esto complica la definición clara de la implementación, pues si bien es autónoma del resto de fases del ciclo de la política pública y su estudio como hemos analizado es bien desarrollado como rama específica de investigación, si se trata de determinar con precisión los fallos o éxitos de la política pública, esta va a anclarse dependiendo de su nivel de incertidumbre como política pública ya sea de su diseño o ya sea en su evaluación.

Esto no significa que la implementación no pueda estudiarse por sí sola, sin embargo no hay que olvidar el concepto que Wildavsky hace de la implementación como un conjunto de pasos previos y el conjunto de conclusiones posteriores que arroja o permite determinar el estudio de la implementación.

Por otro lado soy partidario del carácter dinámico que la implementación debe adoptar como toda ciencia sujeta de transformaciones y cambios, Wildavsky desarrolla el fenómeno evolutivo de la implementación e incluso considera que no darle este sentido adaptativo a la implementación sería un síntoma claro de fracaso en el ejercicio de una política.

Es importante decir que incluso a veces a pesar del carácter estricto, o bien determinado de una política antes de su ejecución, esto no impide que esta asuma una particularidad evolucionista frente a las necesidades propias que se dan a partir de la implementación, en cuyo caso una vez más confirmaría que la implementación podría necesitar más de la evaluación para garantizar éxito y no propiamente de un excelente diseño de política.

En las palabras anteriormente analizadas de Wildavsky incluso se analiza el hecho de que una política bien definida puede que en la implementación encuentre el cumplimiento de los objetivos programados, sin embargo es muy posible que el impacto que genere no sea el adecuado, a pesar de sí ser el más esperado.

La implementación como hemos visto adquiere independencia desde que empieza aplicarse, sin embargo su diseño pormenorizado y detallado, es decir la posibilidad mínima de adaptación puede ser más contraproducente para la administración que cuando se deja un amplio espacio de incertidumbre, puesto que muchas veces la concreción de las metas políticas y de los objetivos políticos pueden estar mal programados o mal diseñados.

Pienso que la implementación con el carácter evolucionista al que se refiere Wildavsky es un modelo maduro y adaptativo de cómo debe ser el proceso de implementación, puesto que darle

características de cambio y aprendizaje a la política pública no solo le permite adaptarse de mejor forma sino que también le permite reconfigurar sus relaciones, reelaborar sus metas, replantear sus argumentos, y sobre todo calcular de la mejor forma posible los mejores impactos que una política puede tener en un momento dado.

Si bien la implementación puede adoptar distinta naturaleza dependiendo de su diseño y de su evaluación, prefiero subsumirme en una política pública evolucionista, una política pública adaptativa y predecible de sus consecuencias, lo cual generaría mayores elementos que puedan servir al momento de darle éxito o fracaso a una política

La implementación en los enfoque de “Arriba – abajo” y de “abajo hacia arriba”. (top down y bottom up)

Además es necesario describir la literatura que se desarrolla alrededor del tema de la implementación, pues hasta ahora solo he analizado la ubicación de la implementación como

disciplina, una aproximación a su concepto y la diferencia con el resto de etapas, sin embargo para entender que significa la acción política, o la ejecución de una política, se debe analizar los dos enfoques generales que abarcan todos los estudios en el campo de la política pública.

Antes de desarrollar los dos enfoques propios de este capítulo (top down y bottom up), es necesario decir que si bien cada modelo se contraponen el uno al otro, esta discusión perdió importancia a partir de la década de los 90s, así por ejemplo Guy Peters en su libro *Governance Politics and the State*, 1998, se refiere al descentramiento del Estado en donde el Estado logra incorporar primero niveles supranacionales de decisión, segundo niveles extra estatales de decisión por medio de la ciudadanía y finalmente niveles locales de toma de decisión, esto permitió dejar de lado el ambivalente enfoque de estos modelos, permitiendo centrar la discusión en una correlación de ambos modelos a través de la gobernanza con eficientes modelos de participación logrando descentrar al Estado, sin embargo para los efectos de este estudio a continuación analizaré las características propias de cada modelo.

El primer enfoque se denomina de “arriba – abajo” (Top Down) y se caracteriza principalmente por un principio de causa y efecto, en donde existe mayor control desde la administración hacia los administrados, y en donde las políticas que se implementan buscan soluciones y causalidades directas.

Este enfoque de acuerdo con Michael Hill y Peter Hupe (2009) es debatido y hace una clasificación de esta bibliografía ubicando autores como Pressman y Wildawski conjuntamente con otra variedad de estudios empíricos como Kaufman, la crítica se basa en que estos estudios son limitados por la ausencia de una perspectiva teórica y fundamentados principalmente de bases empíricas.

Dentro de la literatura top down se encuentra la teoría de la organización en donde aparece preocupaciones sobre el control de la organización como por ejemplo el trabajo de Crozier en el fenómeno burocrático. (1974)

También estudios sobre el impacto de las políticas públicas y en particular del impacto de las decisiones judiciales, como Dolbeare y de Hammond (1971) que estudiaron los factores que influyeron en la respuesta a sentencias del Tribunal Supremo de Estados Unidos.

Por otro lado el enfoque de “abajo – arriba”, (bottom up) involucra autores como Mazmanin y Sabatier, quiénes van adoptar una posición muy solida en el enfoque de abajo – arriba, (bottom up), conjuntamente con los estudios de Susan Barret, Michael Hill y Peter Hupe, quiénes van a criticar las decisiones políticas de alto nivel y van a cuestionar su instrumentalidad.

Del análisis de Pressman y Wildavsky y de Van Horne se deducen las siguientes nociones del modelo de arriba – abajo, (top down):

- 1.- Solo la unidad instrumentadora puede imponer restricciones,
- 2.- Perfecta comunicación y coordinación entre las unidades participantes,
- 3.- Características propias de los organismos de ejecución de la política, los cuáles también van a tener facultad de control en la ejecución,
- 4.- Recursos y tiempo suficientes destinados para la implementación,
- 5.- Objetivos generales de la decisión política y normas concretas y específicas para la evaluación de la política en su ejecución,
- 6.- La respuesta y capacidad de decisión de los implementadores.

En cambio el modelo de abajo – arriba (bottom up) va a cuestionar el modelo de arriba – abajo con el siguiente argumento:

- 1 ¿En qué medida fueron las acciones de los funcionarios de aplicación consistente con esa decisión política?
- 2 ¿En qué medida fueron los objetivos alcanzados a través del tiempo, es decir, en qué medida fueron los objetivos alcanzados a través del impacto de la política?
- 3 ¿Cuáles fueron los principales factores que afectan a los impactos de política oficial, así como otros de importancia política?.
- 4 ¿Cómo fue la política reformulada con el tiempo sobre la base de la experiencia? (Sabatier, 1986: 22)

De esta manera vemos como ambos enfoques a pesar de privilegiar la fase de implementación como base para obtener el éxito en el impacto de una política, se sostienen en diferentes argumentos que van a dar preponderancia a distintos instrumentos en el momento de la acción política.

El enfoque de arriba – abajo (top down) va a privilegiar precisamente que la implementación provenga de una administración fuerte, con recursos, insumos operativos y financieros para desembolsarlos en las diferentes etapas del proceso político.

Así este enfoque va a dar más importancia a la institución que implementa directamente la política, dejando en segundo plano las exigencias externas que puedan sobreponerse posterior al momento de aplicar una política.

Para este enfoque se trata principalmente de iniciar la implementación con los recursos humanos y materiales que se cuente para atender un problema que requiere atención política.

Similar a lo previsto anteriormente por el concepto de implementación de Mazmanian y Sabatier para los partidarios de este enfoque es importante más que la planeación y el diseño de política la ejecución bien coordinada de los diferentes actores que intervengan en la implementación.

Por este motivo Wildavsky al igual que Van Horne al describir el modelo de arriba – abajo, (top down) van a insistir en dos características:

1.- Una ley específica que evalúe de forma detallada la fase de implementación de la política y 2.- Una autoridad que tenga competencia para exigir y regular, sin preocuparse por la deslegitimidad de sus acciones.

Es decir que para los defensores del modelo de arriba – abajo (top down) es importante defender a toda costa el proceso de implementación y enfocar todas sus acciones en este, otorgándole legitimidad al accionar político para que pueda actuar de forma libre a la hora de ejecutar una decisión.

Para este modelo también es primordial que la implementación se respalde en un instrumento legal, así la evaluación no va a pasar desapercibida, pues la exigencia de evaluarla nace a partir de la idea de ejecutar.

Además la política que se busca implantar tiene una característica de tipo general y no más bien de tipo particular lo cual le otorga el valor de discrecional a la política y esto va a permitir más adelante regularla y adaptarla a los cambios que surjan de la experiencia de ejecutar la decisión política.

Por otra parte el modelo de abajo - arriba (bottom up), en las condiciones descritas anteriormente por Mazmanian, se va a preocupar por cuestionar esta autoridad o esta administración vertical y fortalecida.

Para el modelo de abajo – arriba (bottom - up) una cuestión de fondo es criticar una administración sólida que no tome en cuenta la mayoría de los actores que intervienen en una política dada, así para ellos la principal pregunta es cuál es la coherencia entre los objetivos, la implementación y el impacto de una política. La coherencia es muy importante porque cuestiona en sí misma no tanto la implementación sino más la decisión que se ha implementado.

Este modelo va a criticar la decisión y la planeación que se está ejecutando, ya sea por una indebida coherencia entre objetivos y medios, por una errónea concepción del problema, o por una incorporación deficiente de los actores e intereses involucrados en una política.

Este enfoque va a diferir del otro en el sentido de que no se trata solo de la ejecución guiada o llevada a cabo por la administración, sino se trata de considerar en está los intereses, compromisos, y valores no solo de los implementadores sino también de los grupos políticos interesados.

De acuerdo con el enfoque de abajo hacia arriba, otorgar la competencia de implementar solo a la administración va a degenerar la instrumentación pues esta se va a diseñar solo desde arriba atendiendo más problemas colaterales, mientras que si la instrumentación se construye más desde la dimensión de abajo hacia arriba, esta va a considerar diferente tipos de conflictos, algunos que posiblemente el otro enfoque estaría imposibilitado de identificar.

El proceso de abajo – arriba (bottom up) propone una mayor coordinación externa de la acción política, priorizando la comunicación de forma horizontal y la toma de decisiones como un proceso más dinámico, otorgándole el grado de discrecionalidad ya no a la política que se implementa sino a los operadores que implementan la política.

Este debate o esta diferencia va a marcar un punto de partida fundamental para comprender el fracaso de la política pública desde el enfoque de arriba – abajo (top down), y el fracaso de la política desde el enfoque de abajo – arriba (bottom up), conforme lo explicare más adelante pues la discrecionalidad en ambos modelos va a ubicarse en diferentes momentos y esto va a permitir estudiar el fracaso desde ámbitos de acción completamente distintos.

Es importante también decir que para el grupo bottom up es importante que la ley involucre a la política de forma clara y detallada con el objeto de que la discrecionalidad no se de en la etapa de implementación, mientras que para el grupo top down es preferible que la ley involucre una

política general cuya discrecionalidad permita adaptarla conforme se identifique la principales variables de impacto.

La Naturaleza de la implementación en ambos enfoques:

La política está conformada por la política y la administración a esto Easton le denomina sistema político, está a su vez está conformada por entradas y estas a su vez generan como consecuencia productos y resultados en la política.

La implementación puede ser vista como una parte del "rendimiento" que tiene lugar dentro del "sistema". A veces, en la práctica y en el estudio de la aplicación, se pasa por alto la distinción entre insumos, productos y resultados. Easton del "sistema político" (1953, s/r).

Así Michael Hill utiliza como ejemplo la falta de prevención de la delincuencia en algún lugar, y la oposición política exige más policía en la calle, la idea es que un número mayor de policías generará menos delincuencia, en este caso explica que más policías serían la entrada de la política y el producto sería más policías en las calles, mientras que el resultado de esta acción política sería menos crimen.

Hill afirma que la diferencia entre resultados y productos puede ser confusa, incluso manifiesta:

Una gran parte de la literatura de la implementación es de la medida en que los responsables políticos han lidiado exitosamente con la cuestión de si sus políticas se han diseñado adecuadamente para hacer frente a los problemas que se alegan abordar. No es sorprendente que lo hace en términos de si las guerras sobre la pobreza, el crimen, y así sucesivamente, en realidad se han ocupado de los problemas. (Hill, 2009; P. 11.)

De manera que el fracaso de una política pública muchas veces puede darse no solo por haber comprendido mal un problema, o haber diseñado o implementado incorrectamente una medida para buscar un propósito.

El fracaso de la política no solo alude a no afrontar a través de la administración las medidas correctas, sino que también puede darse por una comprensión errónea de los elementos que intervienen en la implementación. Hay soluciones que pueden ser excelentes, costosas, incluso innovadoras pero no necesariamente se preocupa por generar resultados de impacto y más bien termina con productos diversos y en abundancia.

Así en el caso de más policías en las calles no necesariamente generaría menos crimen, por ejemplo para comprender la diferencia entre productos y resultados en una ciudad puede aumentarse significativamente el número de bicicletas que provea la administración cuando el objetivo de la política es disminuir el tráfico de las calles, esta medida podría generar un incremento significativo en las bicicletas en la ciudad pero no necesariamente menos tráfico, por diversas razones como: un mal estudio del tipo de personas que privilegiaría este transporte en lugar del automóvil; por las condiciones geográficas de la ciudad que dificulta acceder fácilmente a los suburbios; o simplemente por una cultura que rechaza o desconoce las ventajas de un medio de transporte alternativo ya sea por factores culturales u otros.

De esta manera es muy importante reconocer que la implementación puede fracasar por una incomprensión del problema de política lo cual se va a ver reflejado en una indebida acción política, así como también una correcta preocupación por los “outcomes” o resultados de la política puede generar una correcta observancia de la implementación, así como la prioridad acertada de un instrumento para aplicarla.

Algo interesante de esta idea del resultado de la política, es que mira al resultado como una respuesta que se da en un campo dinámico de interacciones y negociaciones entre actores, es decir para que la idea de más policías en las calles genere menos crimen, o para que la idea de más bicicletas en las calles permita menos tráfico de automóviles, no puede funcionar sino es comprendiendo un campo extremadamente complejo en donde toma forma una manera de implementación de la política.

Con el afán de graficar esta idea; cien bicicletas en una ciudad abarrotada de autos van a necesitar ser lo suficientemente eficientes y satisfactorias en un campo diverso de condiciones, tales como clima adecuado para manejar la bicicleta, cultura adecuada para proteger al ciclista, espacios cómodos y suficientes tanto para los autos como para los ciclistas, que las personas prefieran dejar

una costumbre por un medio alternativo de transporte, que las personas acudan a los lugares donde están las bicicletas, entre muchísimas condiciones más.

Todo esto confirma la idea de Hill, para observar la consecución de los resultados y no solo la generación de productos de una política, es necesario comprender que el éxito de la política no solo depende de la acción política sino también de la dimensión horizontal de la política o el modelo bottom up de los actores, así el éxito de la política no va a depender solo de la acción gubernamental sino también de la interacción de los actores.

Por otra parte Hill y Hupe establecen la necesidad de una burocracia y de un ordenamiento jurídico racional como elementos constitutivos y simultáneos que se requieren cuando de controlar la fase de implementación se trata, ya sea por otorgarla límites, restricciones o lineamientos generales para la implementación de las políticas a través de la burocracia.

Se trata entonces de hablar de controles burocráticos que permiten guiar el proceso de implementación. "todos los cuerpos de la ley consisten esencialmente en un sistema coherente de reglas abstractas que se han establecido deliberadamente" (Weber, 1947, p. 330).

Para Hill pensar en el sistema burocrático es referirse a un sistema jerárquico y que además está sujeto a un conjunto de reglas abstractas que se imponen desde arriba, estas de acuerdo con su crítica pueden ser desarrolladas y renegociadas también desde el enfoque de abajo hacia arriba.

El modelo de Weber sobre la burocracia sirvió de base para la creación de los modelos burocráticos y los modelos de implementación prescritos a través de la ley y legitimados por esta; "esto también permitió a los teóricos administrativos dejar los modelos formales prescritos y adquirir una nueva comprensión de la vida organizativa." (2009, P. 30)

Estos análisis permitieron empezar a preguntarse acerca de los límites de control a los modelos burocráticos y sobre las organizaciones formales e informales en base a la teoría de la gestión.

Una de las modalidades que limita la implementación consiste en una prescripción o control formal de arriba hacia abajo, en la que en el Estado de Derecho se insiste mantener una discreción administrativa en el momento de implementar una política.

Esto considero genera una fuerte discusión en el sentido de si la burocracia debe tener prescrita todas sus funciones y acciones por una ley o al contrario es necesario dejar un margen de discrecionalidad para modificar su conducta dependiendo del impacto de la política en su implementación o de las correcciones que esta requiera, al respecto es importante decir que Bobbio como un estudioso del Derecho Constitucional afirma “que la discrecionalidad es permitida en el grado de constitucionalidad que esta garantice” (Bobbio, 1991, s/r)

Frente a esto surge la pregunta de si la política se aplica mediante el instrumento de la ley o si la política se aplica mediante el instrumento de la burocracia, en donde la ley cumple con normar y prescribir solo las actuaciones de la burocracia, y el límite a los modelos de implementación recaería solo en el margen de discrecionalidad del funcionario burócrata en el momento de tomar una decisión, sin embargo considero que pueden darse tres alternativas al modelo, la primera es que el funcionario actúe en virtud de los límites impuestos por un ordenamiento positivista es decir una ley, el segundo es que actúe en virtud de un margen discrecional que le permita medir el impacto de la política al momento de decidir dejando solo a su criterio la decisión y la tercera es que en función del pensamiento neoconstitucionalista el margen de discreción del burócrata se incline al mejor impacto de la política pero siempre que se encuentre dentro del límite constitucional de sus acciones.

Así el control o el límite al modelo burocrático depende propiamente en un Estado de Derecho de que la discrecionalidad se incline en el operador de política al mayor nivel de constitucionalidad en pro de obtener el mejor impacto de política, sin embargo esto tampoco resuelve todo el problema del modelo, pues la discrecionalidad a pesar de limitarse al grado constitucional, aún persiste, a pesar de que como se ha demostrado el modelo positivista tampoco debería entenderse como una mejor alternativa.

Además si en los límites al modelo de implementación el operador de política no tiene un margen de discrecionalidad y se sujeta a la ley como única fuente de sus actuaciones, en los momentos en que una decisión pueda permitir un mejor impacto de política, el operador se vería restringido y menguado de transformar una política, sin embargo el lado opuesto indicaría que la discreción en el operador de política podría transformar a los funcionarios en diseñadores de política, lo cual también generaría graves riesgos al proceso mismo de implementación.

Considero que la discusión no debería ser principalmente más reglas que vuelvan menos discrecional la actuación de los operadores de política, el neoconstitucionalismo supero esta discusión ya, más bien se trataría de definir un modelo que le de límites al proceso de implementación como una manera de salvaguardar el efectivo cumplimiento del propósito que se haya fraguado como política.

De acuerdo con Kagan (1978) existen tres modos de aplicación de las reglas, que podrían extenderse así mismo a la implementación de una política que es regulada por esas reglas; “un modo judicial, un modo legalista, y un modo de discreción no autorizada.”

Esto significa que la fase de implementación de una política puede estar determinada por estas formas de aplicación o cumplimiento, lo cual es indudablemente una visión positivista para la aplicación de una regla o implementación de una política.

Siendo así la implementación podría ser aplicada ya sea por la decisión que emita un juez al respecto de un asunto estrictamente ligado a una política como por ejemplo una Resolución administrativa que legalice la cantidad de tenencia de droga permitida por los consumidores sin que esto sea considerado como delito, en este caso esta resolución administrativa judicial es una forma de aplicar o implementar una política de salud y de menos hacinamiento en las cárceles.

La implementación de una política también puede darse por la prescripción de una ley, como por ejemplo la ley de economía popular y solidaria que establece exoneraciones y consideraciones especiales para las asociaciones que pertenezcan a este tipo de economía.

Y la tercera forma de implementación que corresponde a la discrecionalidad no autorizada que de acuerdo con el pensamiento de abajo - arriba (bottom up) de varios teóricos entre ellos Hill y Hupe, consiste en la discrecionalidad que se revela en los funcionarios públicos y/o en los operadores de política en el largo proceso de la acción y la inacción en el ejercicio de una política.

J.Q. Wilson (1968, s/r) describe un estudio en el cual los policías que vendrían a constituir los operadores de una política específica utilizarían su discreción de tres formas, “con un estilo vigilante, estilo legalista y el de servicio.

Van der Torre (1999: 19) sostiene que los políticos definen su comportamiento en el momento de aplicar una política de acuerdo con un “rango de valores, normas y conjunto de ideas propias de

un policía, distinguiendo un pensamiento pragmático, pesimista, y agentes de la ley y de los trabajadores sociales.”

Todo esto propone una forma de implementación de la política distinta a la forma judicial y a la forma legal, no proviene de resoluciones administrativas o judiciales, tampoco de una ley soberana, se trata de la “acción e inacción” de los operadores de política, el instrumento privilegiado para ejecutarse una política pública en el Estado de Derecho.

Burócratas a nivel de calle se ven como makers decision, cuyas decisiones se basan en decisiones normativas, y no como funcionarios responden a las normas, procedimientos o políticas (Maynard-Moody y Musheno, 2000).

Pero es este un verdadero problema de la implementación, es decir la discrecionalidad administrativa puede degenerarse en comportamientos arbitrarios que pongan en riesgo la implementación o al menos alejarla del objeto inicial de la política.

Algunos teóricos fundamentan que si bien el riesgo de la discrecionalidad puede constituir un problema para la implementación, esta no debería constituir el principal problema de estudio, así Wildavsky manifiesta lo siguiente:

Algunos autores consideran que el problema de la implementación es pura y llanamente un problema del control de esa discrecionalidad. ¿Controlarla como? Salvo que estemos dispuestos a suponer que los planes de acción saltan ya plenamente armados de la frente de un omnisciente elaborador de políticas, la discrecionalidad es tan inevitable como necesaria. (Wildavsky, P.278: 1998)

Este es uno de las rupturas para el pensamiento de arriba - abajo (Top Down) y del pensamiento de abajo - arriba (bottom up), mientras que para el enfoque de arriba hacia abajo la discrecionalidad constituye uno de los principales problemas de la implementación para el enfoque de arriba abajo, la discrecionalidad si es un problema en el momento de implementar la acción política, pero esta a la vez viene a fundamentar o justificar la implementación jerárquica de la administración, porque a partir de esta le permite maniobrar en el proceso mismo de la implementación para que a partir de ella se modifique la implementación ya sea para lograr los objetivos y fines deseados o de ser el caso para modificar el proceso de

ejecución de la política, para que la acción permita obtener impactos o resultados mejores de los deseados, y no sea una acción política que genere productos sin resultados.

Una conclusión importante que aporta Hill a esta discusión consiste en determinar que el enfoque bottom up le da mayor relevancia a la teoría de juegos en virtud de que esta constituye procesos que se repiten en los actores que intervienen en una política, mientras que para los autores del enfoque top down ellos le dan mayor relevancia a la teoría de la probabilidad dentro del proceso de implementación.

La discusión entre ambos enfoques fue resuelta con los análisis propios de la gobernanza a partir de los años 90, en el sentido de que una gobernanza jerárquica de arriba - abajo (top – down) versus una co gobernanza de abajo – arriba (bottom up) no deben ser contrapuestas sino al contrario la convergencia de ambas permite la correcta gobernanza y sobre todo disminuye las variables que pueden degenerar fallos en el proceso de implementación de una política.

Concentrarse solo en la discrecionalidad y en la teoría de juegos propia de los actores que interactúan en una política es solo una parte de la discusión y es por esto que la co gobernanza no puede dejar de lado la teoría de la probabilidad que debe ser parte de un correcto proceso de implementación, en donde el diseño se dejó de lado y en donde la evaluación de acuerdo con muchos criterios no debe ser entendida como un proceso aparte de la implementación.

Considerar el grave problema de la acción y la inacción de la cual son parte los operadores de política perdería importancia si no se considera a todo el proceso de implementación como sujeto de cambios y transformaciones que permitan la variabilidad, ubicar la discrecionalidad en el operador de política es tan importante como ubicarla en el proceso mismo de implementación, permitiendo así que la política se convierta en un proceso complejo de interacciones, cambios, adaptaciones y mediciones.

Mirar a la implementación en base de la teoría de la probabilidad le da el carácter epistemológico que la política pública y en este caso la implementación requiere, otorgándole características altamente complejas y muy distintas de cualquier otra ciencia social, la probabilidad permite entender o mirar a la implementación como una constante prueba de impacto entre la acción política, la gobernanza jerárquica y por supuesto la co gobernanza.

Modos de secuenciación y predictibilidad de la implementación en la política pública:

Pienso muy importante el análisis que Howlett y Rayner (2006) aportan al proceso de la política pública puesto que permite comprender la trayectoria, la secuencia y el desencadenamiento de patrones y resultados propios de la política.

A menudo el análisis de política pública por parte de quienes no son analistas de política pública se enfrasca en análisis constructivistas o valoraciones conductistas de la administración y la gestión pública proponiendo diferentes alternativas de solución a lo que ellos de acuerdo a su criterio podría funcionar como desenvolvimiento o consecución de una política.

Sin embargo el análisis de Howlett y Rayner una vez más permite ubicar el pensamiento y la reflexión de la política pública en tipos, subtipos y categorías conceptuales y teóricas facilitando el análisis de la política pública y sobre todo dando el carácter epistémico que la casuística del modelo social requiere.

Así de acuerdo con los autores y a pesar de que la teorías o los cuatro modelos que explican el desarrollo de la política pública son más propiamente explicativos de la fase de formulación de una política y no de la implementación, considero que varias de estas ideas permiten también explicar a grueso modo la trayectoria de la implementación, lo cual dentro de un marco lógico también puede permitir descifrar pistas o predecir variables que contribuyan a fallar o tener éxitos en una política.

Así entonces el primer modelo que explica el desarrollo histórico de la política pública es el modelo estocástico el cual no le atribuye su objeto esencial a la teoría de causa y efecto sino más bien explica que las políticas son el resultado de una acción empírica por comprender una política

en particular en su ejecución y que así también esta, estaría influenciada por las fuerzas sociales a la hora de formular o implementar una política, de acuerdo con Abott esto sería un modelo general lineal, pues para este análisis de política no se requiere del tiempo como variable ni tampoco incide los procesos previos, sino simplemente se trata de un análisis exclusivo de las variables presentes en el momento del análisis.

El siguiente modelo que explica la política pública se trata de la narrativa la cual si le atribuye cierta importancia a las causas, pero que sin embargo centra su carácter central en el análisis literario o narrativo de los acontecimientos, se trata de entender entonces mediante una narrativa las causas y efectos suscitados, dándole importancia a ciertas contingencias que de acuerdo con el análisis narrativo de quién lo haga encontrará el sentido mediante las variables de análisis para concluir un efecto o resultado de la causa.

Este modelo sin embargo es criticado por varios autores en el sentido de que la verdadera relación entre los resultados y las causas aduce más a un orden o secuencia literaria y no propiamente con carácter predictivo.

El siguiente modelo se trata de la dependencia de la trayectoria, el cual atribuye su inicio a condiciones o acontecimientos críticos o respuestas aleatorias a circunstancias críticas o de momento, es decir este modelo explica el inicio o causalidad como elementos de partida sin orden o explicación causal, posteriormente el modelo de la trayectoria se va a enfocar en la relación dinámica o en el movimiento que el conjunto de acciones aleatorios ya iniciados puede generar o tomar un curso.

La idea del modelo de la trayectoria es similar a la teoría de la fuerza de Newton en la cual las condiciones aleatorias iniciales cuando inician un movimiento tienen que continuar dicho movimiento como efecto del mismo, la fuerza igual y opuesta que se ejerce en los cuerpos y como consecuencia de este el movimiento es lo que Newton llamaría la inercia de los cuerpos, en cuyo caso en la teoría de la trayectoria se llamaría la inercia de las políticas o de las causas aleatorias que generan políticas.

El principio de inercia de los cuerpos implica que una vez que inicia el movimiento o la trayectoria de los cuerpos la velocidad final y la distancia es similar a los procesos de implementación en donde la velocidad y la distancia constituirían el impacto o el resultado de una política.

Una vez que se ejerce una fuerza o en este caso que se da inicio a una iniciativa política de aplicación comienza su trayectoria la cuál en términos físicos se puede predecir su movimiento y estado de reposo con precisión, similar a esta teoría en el caso del modelo de la trayectoria los puntos inflexibles, contingencias específicas o condiciones irreversibles que se alcanzan a través de dicha trayectoria reducen la alta gama de posibilidades no solo aminorando las alternativas de impacto sino incluso adquiriendo variables que podrían servir para predecir el impacto o el resultado de una política.

De acuerdo con la teoría de la dependencia de la trayectoria los elementos iniciales una vez que alcanzan un movimiento pueden encontrar o más bien generar condiciones irreversibles y que con esto permiten dilucidar de mejor manera la conclusión de una política que está en marcha o en movimiento de acuerdo con la analogía propuesta.

El cuarto modelo explicativo del proceso histórico que atraviesan las políticas se trata del punto de equilibrio, el cual coincide con el modelo de la trayectoria de acuerdo con Howlett y Rayner en el sentido de que puede surgir también de condiciones iniciales aleatorias como respuesta a condiciones emergente o críticas propias de la acción política, por otra parte tiene elementos combinados del “modelo narrativo y estocástico”, además coincide con los puntos de “inflexión y trayectorias”, sin embargo se termina distinguiendo de estos modelos porque pierde importancia la aleatoriedad de la trayectoria y no importa si surgen o no puntos de condiciones irreversibles de la trayectoria.

Así en concordancia con lo que se explica de este modelo, se afirma que los cambios y procesos históricos no son accidentales ni tampoco resultado de procesos previos, sino más bien se trata de que los procesos políticos son consecuencias arraigadas en eventos anteriores y procesos estructurales relacionados con la retroalimentación negativa y positiva del comportamiento de los actores. (Baumgartner y Jones, 2002)

Pienso entonces que el análisis de los modelos que explican la historicidad de la política pública permite ubicar el análisis y la reflexión de la implementación en un patrón distinto, ya no se trata de un análisis plano y empírico de la acción política sino es el inicio del estudio de las fases del ciclo de la política y en este caso de la implementación de la política fundado en tablas de reflexión, en laboratorios donde se puede reproducir la política pública de forma abstracta.

Si bien los estudiosos de la política pública han pretendido eso desde sus comienzos en la década de los años 70, los enfoques que Howlett conjuntamente con otros teóricos como Rayner en este primer análisis permiten la abstracción de la política pública para ubicarla en modelos de análisis, tablas de estudio, instrumentos específicos y modelos secuenciales que explican desde la gobernanza y la naturaleza de la política como debe de funcionar o al menos aproximarse más una implementación política para alcanzar un objetivo epistémico, predecible y con impactos deseados en los resultados.

Este análisis de los modelos de historicidad de la política se pueden resumir en dos momentos de estudio, los dos primeros, el modelo estocástico y el modelo narrativo, como análisis de la política y de la implementación del proceso de la política como efecto del análisis de causas y efectos, y análisis ya sean empíricos o reflexivos de una política específica en función de las variables existentes al momento.

Mientras que el segundo momento de estudio puede agrupar al modelo de la dependencia de la trayectoria y del punto de equilibrio como análisis de la política desde sus implicaciones abstractas y a partir de ello posiblemente conclusiones de cálculo racional y de predictibilidad del impacto de la política.

Es decir si la trayectoria de un cuerpo producto del movimiento es predecible para la ciencia física de acuerdo con la teoría de Newton del movimiento, debe ser perfectamente predecible también para el análisis de política la trayectoria de una política una vez que se da inicio una acción política.

Si bien el perfeccionamiento en este caso de acuerdo con los dos modelos del segundo momento varía porque en el primero se requiere de la creación de circunstancias o contingencias irreversibles que vuelvan fácil o por lo menos disminuyan el abanico de posibles resultados, en el segundo conjunto se trata una vez más de modelos de co gobernanza, en donde la trayectoria se viene a concluir de acuerdo con el análisis de Baumgartner y Jones en la retroalimentación que los actores políticos hagan a la acción política.

Esto nos conduce a una capa más profunda de implementación en donde ya habiendo revisado las nociones generales de lo que es implementación de acuerdo con varios enfoques, posteriormente la ubicación de esta fase como objeto de estudio, la naturaleza de la estructura procesal de la implementación ya sea como brechas de la implementación o los enfoques de evaluación a los que debe ser sujeta toda fase de implementación de una política desde el enfoque jerárquico, los

análisis de historicidad de la política y su consecución en los diferentes procesos gubernamentales para finalmente llegar a una discusión más profunda sobre la estructura de la implementación, se trata así de la implementación a través de los instrumentos.

Anteriormente manifesté que se puede llegar a varias conclusiones a partir de la discrecionalidad en la fase de implementación ya sea por la ubicación o prioridad que se haga de esta de acuerdo con los enfoques de arriba - abajo (top down) y de abajo – arriba (bottom up), para después concluir en un criterio propio de la gobernanza que media ambos enfoques persiguiendo así la consecución correcta en la implementación.

Por otra parte analice la naturaleza del proceso de implementación de forma general, ya sea las dificultades que se pueden presentar aún cuando el diseño de una política es correcto, o cuando a pesar de ser el diseño correcto la naturaleza de la implementación permite entender impactos y resultados que requieren de una modificación drástica en la ejecución o finalmente para decir que el proceso de implementación debe concebir un margen de maniobrabilidad y adaptación bastante amplio para que con una correcta evaluación pueda medir los impactos y mejorar circunstancialmente los efectos de una política.

Sin embargo en el análisis de política pública la naturaleza de la implementación pierde todo carácter objetivo si no se considera y se otorga la importancia suficiente a la instrumentación de la fase de implementación.

De acuerdo con Christopher Hood y Michael Howlett los instrumentos de la política pueden ser de tres tipos: Legales, Operativos y Financieros o de tesoro.

Sin embargo la alta complejidad que implica el análisis de la implementación de la política pública por los instrumentos es más complicada en virtud de que su observancia va a requerir varias dimensiones en donde ubicar las variables de estudio y por ende hacer un análisis mucho más profundo del impacto de los instrumentos en la implementación.

El éxito en la implementación de la política pública cuando es coherente con las formas de gobierno:

Howlett (2009) se refiere a cuatro modos de gobernanza establecidos por Lowi, estos son la legal, la corporativa, la de mercado y la de red y con esta configuración de la gobernanza se establecen preferencias en los instrumentos a la hora de diseñar y de implementar una política.

Si bien el análisis de gobernanza como lo manifiesta Howlett sirve particularmente a los diseñadores de política, la coherencia del modo de gobernanza con la forma particular de Estado y las preferencias instrumentales considero una forma pragmática y precisa de determinar los instrumentos más importantes a la hora de implementar una política.

Ahora si bien a la implementación en sí no le corresponde la prelación de preferencias instrumentales y esto es más propio de la actividad de formulación o diseño, la no disidencia o correspondencia entre la forma de Estado, el modo de gobierno y la preferencia instrumental es fundamental para hallar evidencias de donde puede profundizarse los fallos en la implementación.

Es proclive pensar en la implementación como la eficiencia de los instrumentos para generar resultados e impactos deseados, sin embargo antes de pensar en la efectiva correspondencia de un instrumento para lograr algo propuesto o esperado por la acción política, es necesario pensar si la ubicación de preferencias instrumentales fue la correcta.

Esto significa que la eficiencia de la acción de implementar ya sea por el estudio pormenorizado de la instrumentación en realidad debería constituir una reflexión para el análisis de política pública solo posterior al debate de si las preferencias instrumentales correspondieron efectivamente a un modo de gobierno y de Estado en un momento particular.

Donde no existe correspondencia de los elementos mencionados como el tipo de gobernanza, el tipo de Estado y las preferencias instrumentales es más fácil ubicar teóricamente fallos de la

implementación, puesto que la combinación de estos permite configurar los espacios donde va actuar la acción implementatoria.

Por ejemplo cuando un Estado no ha solventado efectivamente la seguridad social y el desempleo en un sector específico del mundo social, por ejemplo pescadores de actividad artesanal, o productores de actividades de acuicultura, sin una regularización previa por ejemplo de normalización, un Estado mal haría en pensar en instrumentos de tipo redistributivos cuando los instrumentos de tipo regulatorios previos no han existido o más bien no se han perfeccionado y menos aún privilegiado.

Otro caso que puede graficar fallos en la implementación por la indebida incoherencia de los tipos de Estado con los modos de gobierno y las preferencias instrumentales puede ser el caso que se repite en América Latina alrededor de la propiedad de la tierra, mientras en los años 70 no se ejecutó instrumentos de regulación para la propiedad de la tierra y evitar la indebida acumulación de tierra, mal haría países como Ecuador, Bolivia, Perú y Colombia promover instrumentos redistributivos cuando la efectiva regularización del Estado no ha existido, y peor aún pensar en una forma de gobierno de acuerdo con la tipología de Howlett de tipo de mercado o de red, buscando redistribuir y re-regularizar cuando los instrumentos de regularización aún no se han perfeccionado ni han madurado tampoco.

Es fácil encontrar fallos de implementación de políticas públicas cuando las preferencias instrumentales en el pasado no han funcionado de acuerdo con los modos de gobernanza, es decir un Estado que no supera deficiencias de una era o un modo de gobierno difícilmente debería privilegiar ciertos tipos de instrumentos que son propios de otra forma de gobierno, no se trata de una forma excluyente una de la otra sino al contrario se trata de que no existen las condiciones necesarias para que surja una instrumentación eficiente en la implementación.

Cuando falta regularizar, subvencionar o subsidiar un sector no se puede pensar en instrumentos propios de la gobernanza en red o de mercado para ese mismo sector, puesto que generaría evidentes “brechas de la implementación” en términos de Hill, no solo por un mal diseño sino principalmente porque la implementación mediante este tipo de instrumentos no sería suficiente para lograr un impacto esperado.

Esto confirma una vez más los modelos de Howlertt y Rayner para entender la historicidad de la política pública, este sería un ejemplo claro de convergencia de puntos de inflexión o

circunstancias irreversibles en la acción política de acuerdo con el modelo de la trayectoria, puesto que si en el pasado no se privilegiaron instrumentos propios del momento de gobernanza y de la era de un tipo de Estado, esto va a marcar un punto irreversible en el análisis de esa política pública, permitiendo predecir para el futuro posibles fallas en la instrumentación o al contrario decisiones efectivas para el éxito de la implementación puesto que en base a esto es posible escoger y sobre todo aplicar preferencias instrumentales coherentes con los objetivos planteados a la hora de implementar.

Calibraciones en la implementación de la política pública

Cuando los debates de los objetivos proceden de una evaluación no precisa y de una mala calificación de las herramientas más concretas para las políticas o sus posibles “calibraciones”, entendiendo a calibraciones aparentemente como herramientas concretas para las políticas, esto contribuye a un mal diseño de las políticas y por ende una implementación inadecuada. De acuerdo con un ejemplo de Michael Howlett el soporte que hacen los medios sobre los objetivos, haciendo una analogía del soporte de un puente por sus buenos cimientos o al contrario el colapso de este por medios contruidos sin relación con los objetivos o sin las bases, es decir medios que sostengan los objetivos de una política es fundamental para cimentar una implementación coherente con lo que se espera o se desea.

Aún si es que los instrumentos son excelentes pero no se consideran las cargas que deben tener unos objetivos, estos pueden derrumbarse como la analogía del puente, puesto que no están diseñados de forma coherente entre medios y objetivos, sino estos se encuentran divorciados, de ahí la importancia de debatir los objetivos con el propósito de calibrar o escoger bien los instrumentos.

Howlett propone el término “Diseño de política mejorado” que significa la relación de la naturaleza compuesta por objetivos y medios, y esta naturaleza relacionada con los diferentes órdenes de política, de modo que el gobierno permite a la lógica del régimen de política calibrar el instrumento como requiera.

Esto le atribuye a las circunstancias políticas parte de la culpa en el fracaso del diseño y en el fracaso de la implementación de la política pública, circunstancias que responden a un gobierno en particular, a sus decisiones y a su forma de actuar.

Laswell manifiesta que las ideas en la política siempre son irracionales, puesto que las decisiones que tomamos siempre tienen un alto grado de irracionalidad por la falta de conocimiento que tenemos en el momento de decidir o tomar una alternativa, Howlett agrega un elemento adicional a esta irracionalidad propia de la ciencia política, esto es las circunstancias propias del modelo de gobernanza, las cuáles inciden significativamente en el nivel abstracto y macro de la política pública.

La implementación depende significativamente en el momento de nacer, de comenzar su ejecución o su propia vida como diría Wildawski, dependen significativamente de las ideas que se toman en los niveles macro, donde convergen los actores, sus deliberaciones y sus decisiones.

El problema o aquello que incide en el fracaso de la política al momento de implementarse resulta del ignorar la gran variabilidad de ideas para una política en particular que se aminoran o reducen por el amplio espectro de la política propuesta por el modelo de gobernanza, lo cual hace en gran manera difícil la decisión de implementar correctamente una decisión.

La decisión correcta de instrumentos o la calibración adecuadas de estos se ve oculta principalmente por los intereses preponderantes de los órdenes de política, es decir la gobernanza juega un papel importante en los mismos.

Es claro que los órdenes de política van a incidir significativamente en el momento de diseñar una política pública para un tema específico, Howlett por otra parte permite reflexionar un poco más al respecto de la incidencia de los órdenes de política en la calibración de los instrumentos de política. Este término de calibración hace alusión a un proceso propio de la implementación en que una vez en marcha busca la coherencia de sí misma, se trata del “diseño de política mejorado” para que los operadores de la política al momento de ejecutarla interpreten la naturaleza, el vínculo entre los objetivos y medios de la misma para después calibrar a la realidad, una adaptación de medios y fines basada en las necesidades fácticas.

Sin embargo la preocupación se da en el momento de que estas interpretaciones de la naturaleza de la política se vea significativamente limitada por un orden político que comprenda mal la adecuada calibración que deba tener una opción específica, aún cuando estos instrumentos sean los mejores pero no los más adecuados para ser coherentes con el resultado que se espere .

CAPÍTULO II

INFORMACIÓN SOBRE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS

Nivel Macro

Importancia de invertir en el sector agrícola en América Latina, estudio de caso y externalidades positivas.

El régimen comercial influye en el crecimiento sectorial de acuerdo con algunos estudios de CEPAL tales como: “Incentivos agrícolas, crecimiento y pobreza en América Latina y el Caribe.” (2010) o “Inseguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y El Caribe.”(2009), estos estudios analizan la posibilidad de vincular la actividad agrícola con la disminución de la pobreza en distintos continentes y países del mundo, utilizando como base información agrícola desde 1986 – 2005.

El primer estudio “Incentivos agrícolas, crecimiento y pobreza en América Latina y el Caribe: se fundamenta en un corte transversal del período 1986 – 2005, la liberación comercial incrementó los ingresos de los más pobres, publicado en el 2010”, está enfocado en los continentes de África, Asia, América Latina y el Caribe y en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, México y Nicaragua.

A pesar de ser difícil comprobar el impacto y las influencias del crecimiento sectorial, para este estudio se utilizó indicadores económicos para determinar la incidencia y el nivel de crecimiento de los sectores más pobres en los diferentes países.

Este estudio demostró que en países de América Latina, de África y Asia, en el período entre 1960 y 2005, los países con mayor protección, es decir con menos impuestos en la agricultura, registraron un crecimiento en la producción agrícola y en el valor agregado sectorial. Los resultados también determinaron que los países con una mayor protección, se fundamentan principalmente por la reducción de los impuestos en el sector agrícola.

La política de protección constituyó una tendencia en los países de la región durante las décadas de 1986 a 2005, lo cual permitió mayor confiabilidad en el proteccionismo que predecir en el futuro retornos de inversión, en otras palabras el crecimiento sectorial significó un alto nivel de confiabilidad causado por externalidades positivas demostrables en el sector agrícola.

William Foster y Alberto Valdés, (2010), simularon cuál hubiera sido el impacto de crecimiento agrícola promedio en 5 años si en un país en particular con un promedio de impuestos alto se disminuía o eliminaba los impuestos relativos a la agricultura, cambiando su política a un régimen neutral.

Para este cálculo de crecimiento se tomó como base el crecimiento sectorial promedio de 2,9% en los países cuyos impuestos sectoriales en la agricultura eran altos y pasaron a ser neutrales, la respuesta fue una tasa de crecimiento de 50%:

La respuesta del crecimiento a esta reducción de impuestos muestra que las tasas de crecimiento hubieran aumentado casi 50%, de 2% a un promedio de 2,95% en el período de cinco años siguiente. Este es el efecto directo sobre la aceleración del crecimiento agrícola generado por el cambio del régimen de impuestos promedio (de 1986-2005) a un régimen neutral. Para varios países de ALC el nivel de impuestos era considerablemente mayor, previo a las reformas económicas de los años 1980s, por lo que el efecto sobre el PIB agrícola de pasar a un régimen comercial neutral hubiera sido más grande. (Foster y Valdés, 2010, CEPAL, p.48)

Este es un ejemplo importante y evidencia precisamente que el crecimiento económico tiene una externalidad positiva en la incidencia del PIB agrícola.

En este estudio se basaron en estimaciones para medir el efecto del régimen comercial y del régimen sectorial, así como el impacto en los quintiles más pobres y en el crecimiento nacional, utilizando como base los valores promedios de países de América Latina y el Caribe, se estimó que una reducción de los impuestos a un nivel neutral hubiera elevado el

crecimiento del sector en los siguiente 5 años en un promedio de un punto porcentual, incluso se estimó lo siguiente:

... lo que hubiera llevado a un incremento de la tasa de crecimiento del ingreso de los más pobres ligeramente mayor a un cuarto de punto porcentual (0,27). Suponiendo que sin la eliminación de los impuestos la agricultura hubiera crecido al 2% anual y el sector no agrícola al 3%, el ingreso de los más pobres hubiera crecido aproximadamente al 2,9%, mientras que sin impuestos el crecimiento hubiera sido de alrededor de 3,2% (es decir, un incremento de algo más de 9% en la tasa de crecimiento del ingreso). (Idem)

Estas estimaciones son muy importantes en los países de América Latina y el Caribe en donde la concentración de los quintiles más pobres se encuentra ubicada precisamente en las zonas rurales, así también una gran número de personas en los países desarrollados de la región se dedican a las actividades agrícolas, lo cual infiere que el crecimiento sectorial, económico, así como la reducción de impuestos en la agricultura, podría significar o constituir una externalidad positiva en las zonas rurales de estos países.

Por otra parte este estudio puede servir como lección para ciertos países de la región en donde aún hoy por hoy existe poco proteccionismo a la agricultura y por ende más impuestos en el sector, en América Latina en países como Argentina y Nicaragua aún existe altos impuestos al sector a diferencia de la política excesiva de proteccionismo llevada por parte de los países que conforman la OCDE, que han permitido obtener una ventaja significativa frente a los países de la región latinoamericana en los mercados internacionales agrícolas y de alimentos. (Foster y Valdez, 2010; p.47)

De acuerdo con los mismos datos del estudio de CEPAL, en Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú al menos el 70% de sus poblaciones rurales viven en la pobreza. El World Bank en el 2005 informó que más de un tercio de la población rural vive en extrema pobreza en Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú, lo cual significa que en ciertos países asumir políticas públicas económicas basadas

en el proteccionismo y reducción de impuestos podría significar un mejoramiento de vida en los niveles rurales de pobreza, sobre todo en los países de esta región.

En este estudio al analizar los datos de importaciones y exportaciones netas de alimentos para América Latina y el Caribe se encontró que solo 5 de los 22 países de la región son exportadores netos de alimentos, 16 países son importadores netos de alimentos y 9 son importadores netos de todos los productos agrícolas contradiciendo la percepción de que América Latina sea una región agrícola, (Idem).

La percepción basada en que la mayoría de los países de América Latina son exportadores netos de productos agrícolas es errónea ya que la protección agrícola en los países que forman parte de la OCDE genera un alto costo para la región por su actual proteccionismo y por ende nos ubica en desventaja en los mercados de alimentos internacionales.

Es claro porque la mayoría de los países de América Latina y el Caribe buscan expandir sus exportaciones, sin embargo cabe destacar que existen fallos del mercado y que de acuerdo con Stiglitz, debería existir una intervención mayoritaria del Estado para evitar o disminuir esta deficiencia en la competencia sobre todo en los sectores rurales dedicados a la agricultura. (Stiglitz, 2000; P.287).

Sin embargo de este criterio los diferentes gobiernos de la región difícilmente podrían intervenir o subvencionar económicamente de la misma manera que los países de la OCDE, razón por la cual este estudio establece como alternativa la liberalización comercial y la reducción de los subsidios en los países más ricos buscando así una competencia más justa y regulación propia del mercado.

Al respecto de las externalidades positivas y negativas en el crecimiento sectorial y agrícola versus el crecimiento económico y el mejoramiento de las condiciones de vida de los más pobres, en la región de América Latina y en los países en desarrollo el crecimiento del 1% del sector rural genera un crecimiento del 0.12% del sector no rural, incluso en 10 países de esta región la elasticidad de crecimiento en el sector no rural puede ser mayor que el promedio como en el caso de Brasil, Argentina y Jamaica entre otros países. (Foster y Valdez, 2010; p.47)

A continuación un análisis econométrico respecto de las externalidades en el crecimiento del sector agrícola:

Los resultados son que en países en desarrollo históricamente un incremento de 1 por ciento en el crecimiento agrícola lleva a un aumento del crecimiento no agrícola de entre 0,12 por ciento (para América Latina) y 0,15 por ciento (otros países en desarrollo). Sin embargo, para los países de ingreso alto el crecimiento agrícola se asocia con una reducción posterior del crecimiento no agrícola (-0,09 por ciento), posiblemente a través de un efecto de succión de recursos. Hay además un efecto de crecimiento inverso: un aumento de 1 por ciento en la tasa de crecimiento no agrícola lleva en los países en desarrollo no latinoamericanos a una disminución del crecimiento agrícola. En ALC y los países desarrollados el crecimiento no agrícola parece no estar relacionado con un crecimiento agrícola posterior. (Foster y Valdez, 2010, P.39)

Ahora si bien es claro la externalidad positiva del crecimiento agrícola y su incidencia en el crecimiento no agrícola en países en desarrollo como el caso latinoamericano y su efecto de beneficio en los sectores más pobres, por otra parte el estudio demuestra también un ejemplo de externalidad negativa en que los países desarrollados con el crecimiento del sector agrícola se genera un crecimiento de -0.9%, es decir una disminución o desaceleración del crecimiento en el sector no agrícola de estos países posiblemente por tratarse de sustitución de recursos de acuerdo con este autor.

Dicho análisis es muy importante para poder precisar la importancia del crecimiento sectorial y agrícola y su externalidad en disminuir las altas tasa de pobreza en el sector rural.

El aporte de estos estudios económicos sobre el crecimiento rural contribuye a pensar y motivar a los gobiernos latinoamericanos a invertir en el sector agricultor y rural como una alternativa que permita el crecimiento económico en estos países, además es una región del mundo que se ha caracterizado por la abundancia de sus recursos, así como tener un buen

clima la mayor parte del año permitiendo con esto una producción constante de productos alimentarios; es importante considerar en la matriz y en la agenda económica de estos Estados incorporar este tipo de criterios como alternativas al desarrollo.

Si bien este es un análisis desde una política de mercado para disminuir la pobreza en los países de América Latina, existen datos de CEPAL que también atribuyen como un factor importante de la pobreza la falta de recursos de producción como tierra, así de acuerdo con el siguiente estudio el índice de GINI en cuanto a la propiedad de la tierra es alto en países de América Latina.

Tabla 1

País	Índice de Gini en tenencia de la tierra
Argentina	0,83
Brasil	0,71
Bolivia	0,58
Chile	0,65
Colombia	0,70
Costa Rica	0,68
Estados Unidos	0,72
Ecuador	0,69
Haití	0,65
México	0,59
Perú	0,85
Uruguay	0,71

(Rodrigo, 2009, p. 36)

En los países de la región podemos constatar que el índice de Gini en la mayoría de estos países es bastante alto, en países como México en donde existió una fuerte reforma agraria,

así como un perfeccionamiento de los procesos de reforma agraria tanto en planes de redistribución como en procesos agrarios, es notable que existe menos desigualdad que en otros países. (Idem). (El índice de GINI es una medida que permite calcular en este caso la desigualdad en el acceso a la tierra.)

Sin embargo muchos otros países que han vivido reformas agrarias tienen un índice de Gini en cuanto a la tenencia de la tierra alto, como es el caso de Ecuador, Brasil, Perú y Colombia.

En esta primera revisión de la literatura mencioné fallas de mercado como externalidades positivas y negativas en el sector rural, sin embargo el caso de la fuerte concentración de tierra que ha generado oligopolios en el Ecuador y en América Latina es otro factor que contribuye a la pobreza de las zonas rurales.

En Ecuador desde 1964 hasta hoy en día, han existido por parte del movimiento campesino; así como por parte de las comunidades, pueblos y nacionalidades un sinnúmero de levantamientos, paros, huelgas y movilizaciones solicitando al Estado reformas estructurales en la tenencia de la tierra, la evidente concentración de la tierra por un lado y la indiscriminada atomización por el otro ha promovido en el Ecuador en los últimos 50 años no solo una ley de reforma agraria, sino varias de ellas, denotando en sí graves fallas del mercado como prima face de que algo no funciona bien. (Stiglitz, 2000; P. 101).

Nivel Meso

La Pluralidad del problema de la ruralidad y del desarrollo agrario:

¿Cuáles son los principales temas que se abordan?, ¿Cuál es la razón para que la mayor parte de la bibliografía de los grupos sociales y de los analistas internacionales se enfoque en cierto grupo de temas? y ¿Porqué que la bibliografía en la doctrina jurídica aborde solo algunos tópicos de ese margen amplio de preocupaciones?. Los datos oficiales y la información que existe también solo abordan una parte del gran abanico de alternativas que se suscitan en la problemática de tierras.

Es por esto que para analizar la pluralidad del problema de tierras es necesario estudiar la literatura como un rompecabezas que utilice diferentes criterios que permitan evidenciar las diferentes variables a considerar.

Con la Constitución del 2008 el Ecuador suscribe una forma de matriz productiva, con el Plan Nacional del Buen Vivir y con los instrumentos institucionales que se han privilegiado en los últimos años se escogen ciertos preceptos de desarrollo, (Buen vivir, Función Social y Ambiental; y conjunto de derechos y una ley sobre el régimen de soberanía alimentaria) sin embargo considero muy importante analizar también cuáles son los otros aspectos que constituyen las preocupaciones alrededor de la problemática en el tema de tierras.

Así por ejemplo Brassel Herrera y Laforge en el 2008 en su libro “Reforma Agraria en el Ecuador, viejos temas nuevos argumentos”, proponen precisamente un análisis basto de temas que se discutieron considerablemente en las décadas de los años 60 y 70s en América Latina y en el Ecuador.

Por otra parte también con las discusiones que instauró la Constitución del 2008 a partir del establecimiento de nuevos parámetros generales para la política agrícola, la discusión en el 2010, 2011 y 2012, creó un ambiente de discusión alrededor del tema tierra, al punto que para ese entonces se dieron movilizaciones a nivel nacional de diferentes movimientos

sociales, representantes de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que empezaron a marchar y asumir posiciones políticas en un debate a nivel nacional. (DNP; 2014)

Representantes de grupos indígenas, afro ecuatorianos, de montubios y mestizos asumieron también un papel protagónico, esto también generó que ONGs y organizaciones sin fines de lucro financiarán expertos internacionales para que analicen y estudien el tema, como COPISA, SIPAE y también la administración pública como el MAGAP que pagaron expertos internacionales. (DNP; 2014)

Todo este conjunto de elementos alrededor de una nueva política agrícola consagrada en la Constitución permitió la generación o más bien la renovación de toda una serie de variables que cuestionan que busca el desarrollo rural y que debe propender una política pública de tierras.

Así aparecen conclusiones interesantes que en realidad han vencido al tiempo, si bien los análisis legales que desarticulan las principales instituciones jurídicas que regularon la política agrícola en el pasado demuestra temas que no se superaron por diferentes motivos, los análisis producto de todo este malestar generaron en el Ecuador a partir del 2008 salvaguardar criterios que para algunos sectores perdieron importancia en la década de los años 70, este podría ser el caso de la titulación de la tierra baldía y la redistribución de tierras expropiadas.

Por ejemplo para muchos gobiernos o incluso estudiosos de las leyes agrícolas la dicotomía del latifundio y el minifundio es un tema del pasado, lo mismo ocurre con la defensa de la producción alimentaria, la subvención prioritaria a la economía rural, los elementos de acceso a factores de producción y las condiciones vulnerables para los pequeños y medianos agricultores frente a economías de mercado, incluso la actual Ley de Desarrollo Agrario, (1994), deja de lado algunos temas importantes como estos, por mencionar uno en esta ley ningún artículo habla de la redistribución de tierras y/o democratización de factores de producción.

La discusión que se ha dado en los últimos años en el Ecuador generó entonces, análisis de datos, estudios comparativos de censos agropecuarios, doctrina jurídica alrededor de

instituciones jurídicas que regulan tierras, reformulación de instrumentos públicos para atender necesidades, poner en agenda la elaboración de nuevas leyes de tierras, de regulación de los recursos hídricos, del riego, de la agro biodiversidad, régimen comunal, transgénicos, entre muchos otros, incluso permitió también financiar propuestas de ley de tierras y de temas inherentes al desarrollo rural desde diferentes enfoques y perspectivas analíticas permitiendo así encontrar mucha variedad sobre que debe atender o sobre de que depende el éxito de una política pública agrícola.

Es decir (SIPAE) el sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador elaboró una propuesta de ley de tierras, la CONAIE otra, la FENOCIN otra, la Red Agraria otra, la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria otra, entre muchas otras propuestas que se elaboraron al mismo tiempo, basta con decir que a la Asamblea Nacional en el 2012 llegaron 5 propuestas de ley de tierras elaboradas por diferentes sectores de la población, sin embargo algo interesante es que algunos de los temas propuestos son los mismos que se plantearon desde la primera ley de reforma agraria en 1964, claro con algunas importantes diferencias para cada caso. (www.asambleanacional.gob.ec;) (Dirección de Normativa y Política de Tierras, 2014).

Es así que es muy importante considerar que una discusión vasta y amplia en la literatura dificulta precisar el nivel de éxito o fracaso en una política pública de tierras, pues como indicaré más adelante no existe un consenso de que ideas y acciones privilegiar al respecto.

Así se vuelve necesario considerar los diferentes enfoques y sistemas que consideran la pluralidad del problema de la ruralidad, si bien el presente trabajo no se trata de un estudio del diseño de la política y más bien se trata del análisis de la implementación, para poder definir el papel o la responsabilidad en una política es necesario comprender que dice la variabilidad de análisis alrededor de un tema particular, más aún si la objetividad o más bien las subjetividades del problema son abordadas por diferentes grupos o sectores sociales y de la ciudadanía de forma tan extensa.

Un ejemplo de la necesidad de no descuidar los múltiples criterios es avalado por el hecho de que muchos de los últimos análisis alrededor de la política de tierras fueron elaborados, propuestos e incluso financiados por los mismos sectores que respaldaron una nueva

propuesta de ley de tierras, así por ejemplo la propuesta elaborada por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) contribuyó al desarrollo de la propuesta de la Red Agraria y a la propuesta de la COPISA (Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria), perteneciendo estas organizaciones a la sociedad civil y no propiamente al Estado central como el caso del MAGAP, así también Frank Russel y Laforge financiados por organismos sin fines de lucro asesoraron al SIPAE en la elaboración de su propuesta de ley de tierras y este análisis a la vez contribuyó a la generación de la propuesta de dos asambleístas, Jaime Abril y Marco Murillo quienes presentaron sus propuestas en la Comisión de Soberanía Alimentaria. (Dirección de Normativa y Política de Tierras y Reunión en Comisión de Soberanía Alimentaria en el año 2013).

Es claro que en el proceso de comprensión de lo que debe ser la nueva política pública de tierras la injerencia de los grupos de expertos ayudó o contribuyó significativamente a la elaboración y puesta en agenda de diversos temas, incluso muchos de ellos apoyaron distintas propuestas en diferentes momentos, por ejemplo las diferentes propuestas de ley abordaron temas similares a pesar de ser elaboradas en diferentes momentos, tales como la prohibición del latifundio, minifundio y legalización de territorios ancestrales. (Ante proyecto de ley de tierras SIPAE 2011); (Proyecto de ley de tierras MAGAP 2012); (Proyecto de ley de tierras COPISA 2012).

Pero para poder precisar si el papel del Estado en la política agrícola y en el desarrollo rural es acertado o al contrario carece de elementos instrumentales, de mal diseño de política o de la falta de ubicación en la agenda política de los verdaderos problemas que deben ser atendidos en la política agrícola; es necesario revisar y entender qué es lo que propone la literatura que estudia este tema en la actualidad.

Además el hecho de que distintas propuestas de ley de tierras asumieran temas similares, o que la discusión de algunos problemas haya vencido el tiempo como ya mencioné, esto tampoco vuelve específica la manera de abordar o constituir una política pública de tierras, partiendo de que muchas precisiones a pesar de ser abordadas por diferentes grupos y sectores como es el caso de la prohibición al latifundio, las consideraciones de cada grupo de expertos o de cada propuesta proveniente de diferentes sectores tiene connotaciones

muy diferentes unas de otras conforme lo explicare más adelante, esto sucede en muchos temas cuya definición no es clara y aleja a la administración de una decisión prudente y acertada frente al problema.

La heterogeneidad para abordar el problema se observa en la diversa literatura que se preocupa por la ruralidad y la tierra como el caso del libro Tierra Urgente, (2011) que analiza temas básicos de la ruralidad, de acuerdo con los autores de este libro estos son los siguientes problemas que enfrenta la política agrícola de los últimos años en el país:

1.- “El Debate con el neo desarrollismo que orienta una fuerte presencia del Estado apuntalando una modernización agro empresarial; 2.- Nuevos temas en el debate actual tales como: Derechos de la naturaleza, la Soberanía alimentaria, el buen Vivir o Sumak Kawsay, y la función social y ambiental de la tierra; 3.- Especulación en los mercados y en los factores de producción que han provocado procesos agresivos de concentración y acaparamiento; 4.- Calentamiento global y agotamiento de los recursos petroleros obligan a pensar en el tema agropecuario.” (Dufumier, 2011; p.8).

En este contexto se vislumbran temas que la política agrícola pública debe atender y abordar, para ello más adelante confirmaré con el estudio de caso los instrumentos institucionales y los datos públicos oficiales destinados a solventar estas y otras necesidades que se han identificado necesarias en el problema rural.

El problema del Latifundio desde la información pública:

A pesar de que diferentes sectores se han preocupado por aportar a la literatura de la concentración de la tierra una importancia alta, ya sean sectores universitarios como SIPAE y UCE, o grupos representantes de la ciudadanía como COPISA, quien por cierto trabajó conjuntamente con FAO en una misma propuesta de ley de tierras. (2012). La propuesta de ley de tierras de SIPAE propuso temas de afectación a la concentración de tierras en el

Ecuador de forma radical, su propuesta se basaba en la expropiación de predios iguales y mayores de 500 ha. Sin importar que se encuentren en diferentes regiones del Ecuador o que estén en condiciones de razonable eficiencia. (Propuesta de ley de tierras SIPAE, 2010).

La propuesta de ley de COPISA en cambio proponía que se afectara la propiedad de la tierra de los predios que superen las 200 ha. En la sierra y 250 ha. Costa y Amazonía. Fuente: Propuesta de ley de COPISA 2011.

La propuesta del Ministerio de Agricultura no precisó un artículo específico en cuanto al límite que debe tener la propiedad, pues si bien prohibía la concentración de la tierra, propuso varias alternativas para limitar la propiedad en función de diferentes criterios técnicos, así por ejemplo una de ellas consistía en limitar la propiedad en función de la medida del cantón más pequeño del Ecuador, con esto la idea era evitar a futuro la concentración de predios mayores a una unidad geográfica más pequeña en función de no permitir predios particulares acaparar grandes concentraciones de medios de producción, sin embargo esta idea fue descartada por el hecho de que aún así seguía siendo una medida poco eficiente para contrarrestar el problema. (Fuente: DNP; 2014).

Otra propuesta del Ministerio de Agricultura fue adoptar una medida en algo similar a la de la legislación brasileña en la cual existe un módulo rural mínimo para la familia campesina, este módulo es una medida que ayuda a evitar la atomización exagerada de la tierra agrícola y con esto también se puede establecer un parámetro de medida para limitar la concentración de la tierra, para lo cual se elaboraron modelos en función de en que regiones del país el módulo rural debería considerarse para alcanzar a satisfacer las necesidades básicas de una familia campesina en función del aprovechamiento que se haga de acuerdo con las capacidades bio físicas del predio. Fuente: (DNP; 2014.)

Hoy por hoy se está discutiendo en la Asamblea una nueva propuesta sin embargo la propuesta aún no está lista y en realidad no se sabe aún qué posición se vaya adoptar para limitar la propiedad de la tierra

Lo que quiero resaltar con esto es que si la literatura no resuelve el problema de cómo abordar y regular la no concentración de la tierra, ni tampoco lo hizo la ley del 1979, ni la

de 1994, tampoco se sabe como la actual política pública de tierras basada en nuevos fundamentos constitucionales logre o implemente procesos exitosos de afectación o de procesos que eviten la concentración de la tierra.

Sin embargo y a pesar de que indudablemente la concentración es un tema serio y preocupante para la realidad del sector rural puesto que donde no exista equidad se van a generar riqueza desigual y externalidades negativas como concentración del mercado, existen también literatura al respecto de otro tipo de problema necesario para el análisis de la política agrícola en el Ecuador.

Más adelante en el estudio de caso será necesario analizar en qué medida las preocupaciones y las exigencias de los sectores sociales y ciudadanos se han visto comprendidas o asimiladas por el Gobierno, que programas y proyectos se han privilegiado para satisfacer estas demandas, incluso un análisis de que instrumentos han sido calibrados en el pensamiento de Howlett para alcanzar los objetivos exigidos para evitar la concentración.

Otros aspectos en la problemática de la propiedad de la tierra en Ecuador:

El ONG ECOLEX conjuntamente con corporaciones internacionales como la CAF Corporación Andina de Fomento y Land Tenure center de la Universidad de Wisconsin y la Conservación Internacional Ecuador en el año 2010 en función de la información disponible hasta ese momento realizaron un estudio respecto de la tenencia de la tierra en Ecuador y sus condiciones actuales.

Este análisis divide la problemática actual de tierras en el Ecuador en las siguientes categorías: 1.- Tierras sin título de propiedad; 2.- Conflictos en tierras con título; 3.- falta de garantías a la propiedad; 4.- Inadecuado uso del suelo, y 5.- concentración de la tierra.

Esta división del problema en cuanto a la política de tierras en el Ecuador es bastante importante porque a diferencia de otro tipo de análisis de la política pública agrícola, da una visión distinta proponiendo a la discusión no solo la asimetría de la propiedad agrícola, sino también sugiriendo variedad de necesidades de otro tipo.

En el estudio de caso será necesario volver a tomar este estudio porque es necesario a partir del mismo verificar la coherencia de instrumentos entre lo que el problema de política requiere en sus datos y entre lo que las carteras de estado, los programas y los proyectos implementan.

Los fundamentos metodológicos se basaron también en datos del censo agropecuario del 2000, de los datos promedios obtenidos de los cantones catastrados hasta ese momento por el Sistema de Información Geo referencial con sus siglas, SIG Tierras (8 en total hasta ese momento), y de la información de superficie adjudicada aproximada por cada institución pública competente para ello, el ex INDA y el actual MAE. (Morales, 2010; P.17)

Tabla 2

Tierras por legalizar en el Ecuador				
Instituciones	Datos estudios, ECOLEX/FAO	Datos Sig Tierras 2008	Promedio Nacional	Superficie
Tierras inda	27%	12%	19.5 %	5,290385
Tierras MAE	10	no existen	10%	2,800.000

(Morales, 2010; P.18)

Tabla 3

Tierras con título que requieren ser regularizadas			
Ítems	Estudio Ecolex FAO 2000.	Dato Sig tierras 2008.	Superficie titulada con algún tipo de problema de tenencia

			promediando las cifras a nivel nacional
Ha.	7,862.000	11,000.000	9,431.474
% del país	30%	53%	42.5%

(Morales, 2010; P.19)

Estos datos demuestran que además del problema de concentración de tierra existe un alto grado de necesidades también en el sector rural tanto en las personas que tienen título como para las personas que se encuentran en mera tenencia o están en trámite de adquirir título de propiedad.

De acuerdo con esto el porcentaje que aún falta por titular es de 27% en el país lo que constituye una superficie de 5,290.385 ha., estos datos serán comparados en el estudio de caso para determinar cuánto se ha titulado de acuerdo con los datos oficiales luego de algunos años posteriores a este estudio.

Es importante decir que si el porcentaje que falta por titular es casi 30% y el porcentaje de las tierras tituladas que tienen problemas por algún motivo es 42.5%, significa que de cada 10 predios rurales 3 faltan por titular y de cada 10 predios rurales en promedio 4.2 predios titulados tienen problemas. Los problemas a los que se refiere esta categoría se refiere a errores y/o trámites pendientes en la adjudicación, reversiones a la adjudicación, expropiaciones por causal e invasiones.

Una de las interrogantes que surge de este dato es por qué, si el ex INDA y el ex IERAC tenían entre sus metas esto, en más de 50 años, no se logró disminuir esta inseguridad jurídica, entre los fundamentos legales y de hecho en el Decreto Ejecutivo 373 del 28 de Mayo del 2010, se establece como motivo principal suspender el funcionamiento del ex INDA, por la gran cantidad de denuncias de corrupción en contra de esta institución por varios años.

Es decir es claro que el fracaso de la política de tierras de los años 90 y primeros del 2000 fue por una aparente deficiencia de servicios precisamente por un manejo corrupto de intereses, sin embargo cabe la interrogante también de si la implementación de la política de décadas

anteriores en cuanto a la titulación y a la solución de problemas en las tierras con título tuvo deficiencias por un mal diseño de política o por una indebida implementación de la política.

Considero que la respuesta a esa pregunta es también apropiada para analizar la política pública de tierras actual, por ese motivo la analizaré en el siguiente capítulo, sin embargo es importante decir de forma breve que la institucionalidad centralizada, el costo de los servicios y la falta de inversión dificultó y contribuyó a la gran complejidad jurídica que involucra al 42% de los campesinos con título de propiedad y a ese considerable 30% de campesinos que no tienen aún título de propiedad.

De acuerdo con el estudio de Ecolex, las principales causas que se atribuyen al problema de las tierras sin titular es debido a: situación socioeconómica de los poseedores; requisitos y pasos excesivos en los trámites; costos y tiempos del trámite; desconocimiento y falta de información. (Morales, 2010; P.21)

Es importante aclarar también que esta información fue levantada previo al 2008, es por esta razón que el análisis que evidencia este estudio es de una política implementada por el INDA, institución que fue sustituida en el 2010 por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca y la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, a quién en el tercer capítulo analizaré con más profundidad en función de los instrumentos utilizados para ejecutar la política pública de tierras vigente hasta la fecha.

De acuerdo con ECOLEX las causas a los problemas en las tierras con título es falta de previsión de los causa habientes (es decir herencias y sucesiones informales en el campo); procedimientos largos y engorrosos; procedimientos legales costosos y falta de manejo de conflictos agrarios. (Morales, 2010; P.24)

Este tema es uno de los problemas más graves que persisten en las zonas rurales, la falta de solución en los conflictos que se pueden suscitar en el campo generan gasto de recursos por parte de campesinos y por parte del Estado, genera desplazamiento de la población en zonas dispersas del país para acudir a las instancias administrativas de solución y genera también incertidumbre cuando los problemas no son resueltos a tiempo como el caso de invasiones y/o expropiaciones, además esta incertidumbre genera como externalidad negativa especulación en los precios del mercado y en los poseedores que aún no obtienen su título.

Nivel Micro:

En el vasto análisis de la literatura de la política agrícola y de desarrollo rural en el Ecuador y en América Latina es recurrente los estudios sobre las diferentes instituciones jurídicas, sus transformaciones y cambios a lo largo de las décadas.

Sin embargo antes de analizar la calidad de estas instituciones o los propósitos de cada institución jurídica y su regulación en el tiempo, es preciso determinar por qué la política pública en cuanto al tema agrícola ha estado marcada por diferentes leyes, de hecho el propósito es que con las leyes se regulen los temas y con ellos el perfeccionamiento de los objetivos alcanzados a través de estas.

Por ejemplo el caso del Código Civil utilizado en los países de América Latina y como en el caso del Ecuador proviene de instituciones jurídicas del derecho francés napoleónico y de ahí sus regulaciones conceptuales y de procedimiento; otro ejemplo de la herencia positivista que adquieren las leyes es el caso del código penal del Ecuador que fue elaborado en la década de los años 30 del siglo anterior y que se reformuló en los últimos meses en el país, es decir sus instituciones jurídicas tuvieron una vigencia de más de 70 años, por supuesto con cambios y modificaciones no en fondo pero si en forma y procedimiento.

En el caso de la Política Pública de tierras existe un constante cambio de las leyes que regulan la política agrícola, también aparece una realidad sui generis de ésta y es que la génesis de estas leyes a diferencia de las instituciones jurídicas como el derecho civil, penal o mercantil cuyo adoctrinamiento y aprendizaje de los Estados está marcado por un análisis comparativo de las experiencias de otros países, en el caso de América Latina y el Ecuador las leyes en el tema de tierras no devienen de procesos de aprendizaje de otros Estados, tampoco asumen figuras jurídicas similares unas de otras, un claro ejemplo de esto, es que mientras en legislaciones como la española existen figuras jurídicas que permiten solo el arriendo de

tierras por parte del Estado a particulares, en el caso del Ecuador la figura del arrendamiento de tierras a particulares por parte del Estado nunca ha existido, ni tampoco ha sido considerado como una alternativa viable.

Las diferencias en las legislaciones en política de tierras y desarrollo rural son muy heterogéneas a pesar de que muchos de los problemas que motivan estas leyes son similares, o al menos la historia como antecedente en América Latina es bastante similar.

Así por ejemplo uno de los problemas más referidos por diferentes autores como (Dufumier, 2010) o (Morales, 2010), es el caso de la dicotomía del latifundio y minifundio, sin embargo como ha sido abordada esta problemática a través de los Estados va a variar significativamente unos de otros. Así por ejemplo mientras el Ecuador reconoce para las comunas, comunidades pueblos y nacionalidades el reconocimiento gratuito e “inmediato” de sus territorios, en países como Brasil, el reconocimiento de sus territorios está fundamentado en una figura bastante similar a la concesión y no propiamente transferencia de dominio como el caso del Ecuador; pongo este ejemplo a colación de que se puede argumentar que las grandes cantidades de territorios que se les reconocen a los pueblos ancestrales también deberían ser considerados en ciertos casos como latifundistas, pues que están adquiriendo a título gratuito grandes extensiones de tierras lo cual desde diferentes perspectivas puede ser muy “discutido”.

Pienso que en la literatura que se colige y se deriva del análisis de las leyes que regulan la política agrícola, es meritorio hacer un profundo análisis de la sociología del derecho agrario, un tema del cual encontrado ninguna bibliografía.

El enfoque de la sociología del derecho agrario al que me refiero hace hincapié en la preocupación de dónde provino las prioridades reguladas por las instituciones jurídicas alrededor de estos temas, si bien los análisis sobre que reguló cada una de las leyes de desarrollo agrario son bastantes, esto no responde al porque dichas instituciones fueron escogidas y planteadas de la forma en que se lo hizo y en el momento en que se la priorizó.

En el análisis de la sociología del derecho agrario pienso importante repensar los orígenes de las decisiones tomadas, evidenciando a través de la presente investigación que estos estudios son escasos y que de los existentes la mayoría se fundamenta en apreciaciones producto de las

preocupaciones del momento y al contrario carecieron de valor epistemológico para buscar soluciones a los problemas que realmente motivaron su formulación y posterior implementación a través de la ley.

Ya en el análisis de la literatura del derecho agrario se evidencia que el primer intento de regular las políticas agrícolas se da de acuerdo con el autor Patricio Ruiz en 1908 en la revolución liberal con Alfaro, en donde se dictó la ley de beneficencia cuyo objetivo era afectar los latifundios de las “órdenes religiosas”. (Brassel, 2008; P. 17).

Sobre los efectos que esta ley tuvo en la estructura agraria de ese entonces no tengo bibliografía o información que evidencie si efectivamente se consiguió afectar las grandes propiedades que hasta ese entonces la iglesia concentraba, posiblemente por la falta de estudios que documenten que sucedió en ese momento, sin embargo el malestar de acuerdo con varios análisis perduró durante décadas obligando al Estado a partir de los años 60 a preocuparse realmente por regular esta condición alrededor de las tierras.

Por efecto de las luchas y manifestaciones campesinas e indígenas en el Ecuador que reclamaban condiciones más justas en el sector rural, se expide la primera ley de reforma agraria el 11 de Julio de 1964, esta ley se fundamentó en las siguientes premisas fundamentales:

- 1.- Reducir o eliminar el papel de los terratenientes (latifundistas) como eje de la sociedad rural y, por lo tanto, de restringir su peso en el conjunto de la sociedad.
- 2.- Redistribuir los ingresos e incorporar los campesinos al mercado, para permitir un importante crecimiento del mercado interno y, en consecuencia, favorecer el desarrollo industrial urbano, sector al que se consideraba el más dinámico en términos del desarrollo de los países latinoamericanos.
- 3.- Generar un proceso de reinversión de capital por parte de los terratenientes y elevar la productividad en el campo.
- 4.- Poner en cultivo tierras ociosas pertenecientes a las grandes unidades (latifundios), para ampliar la frontera agrícola.
- 5.- Aumentar el empleo rural, frenando de

esa manera la migración hacia los centros urbanos. 6.- Reemplazar las grandes unidades privadas por las unidades familiares.

(Viteri, 2007; p.2)

Esta ley resulta bastante curiosa en el presente, pues establece una serie de premisas contradictorias algunas, otras meras enunciativas y otras fundamentadas en el inequitativo régimen de la propiedad, por ejemplo en el numeral 1 propone disminuir el peso del latifundista en la economía, en el numeral 2 propone redistribuir al campesino y en el numeral 6 propone reemplazar las grandes unidades privadas por las unidades familiares; mientras que en el numeral 3 fomenta la inversión por parte del terrateniente o latifundista en los campos y en el numeral 4 promueve la productividad y fortalecimiento del latifundio.

Los numerales 1, 2 y 6 como manifiesto tienen una fuerte contradicción con los numerales 3 y 4, lo cual estuvo latente en una ley que duro de 1964 a 1974, esto debió haber generado un total fracaso en las regulaciones que proponía esta ley durante todos estos años, incluso soslayó a profundizar el problema de la inequidad de la propiedad.

En 1973 se dicta una segunda ley de Reforma Agraria, bajo la consigna de que sea una Reforma integral, como lo denomina "Barsky". A continuación señalo principales elementos de esta ley según Viteri Díaz:

1.- Esta ley incorpora elementos importantes como causales para expropiar por tierras deficientemente cultivadas. 2.- Incorpora la idea de entregar tierras no solo a los poseedores de las mismas, sino también a personas que se encuentren en condiciones de aprovechar la tierra. 3.- Considera a la presión demográfica como causal, con el propósito de garantizar Derechos como la Soberanía Alimentaria y acceso a la tierra. (Viteri, 2007; p.13 y 14)

Posiblemente del malestar que pudo haber causado una ley tan contradictoria como la de 1964, esta ley de 1974 ya concibe la institución jurídica de la expropiación por causal de tierras improductivas, a mi criterio esta figura jurídica es una de las más importantes en el

desarrollo del derecho agrario y del mundo rural pues incorpora una dinámica a la propiedad de la tierra, una dinámica que no se ve en otras formas de propiedad. Así por ejemplo la propiedad de un bien mueble o inmueble una vez adquirido mientras no contravenga el orden establecido pertenece indisolublemente a una persona, la tierra por otra parte con la figura de la expropiación adquiere una dinámica propia del valor intrínseco que esta representa para el desarrollo de las generaciones, es decir la tierra que no cumple con ser productiva pasa a ser una herramienta dinámica que el Estado puede hacer uso de su arbitrio para favorecer a otros.

Sin embargo como analizaré en el siguiente capítulo, a pesar de la importancia de la institución jurídica de la expropiación para fomentar el desarrollo rural, los instrumentos legales y administrativos de la expropiación en la actualidad deberían ser revisados en función de su eficiencia, pues en la ley actual y aún en la Constitución del 2008 también están vigentes.

En 1979 se promulgó la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario. Con ella se propuso por primera vez incorporar el criterio de desarrollo y promoción a la agricultura, sin embargo este propósito dual de promover el desarrollo y regular la tenencia y propiedad de la tierra dificultó determinar medidas concretas para cumplir con ambos propósitos. Esta ley planteó principalmente lo siguiente:

- 1.- Estimular y proteger la actividad agropecuaria mediante la creación de condiciones para incrementar las inversiones en el sector, utilizar eficientemente sus recursos productivos y generar ingresos a niveles que faciliten la reinversión, para el óptimo aprovechamiento de potencial productivo nacional;
- 2.- Incrementar la producción y la productividad del sector agropecuario, en forma acelerada y continúa, para satisfacer las necesidades de alimentos de la población.
- 3.- Promover la organización de los productores agropecuarios en formas asociativas, tanto en producción como de prestación de servicios, para que utilicen y combinen óptimamente su trabajo con los recursos a su disposición e incrementar sus niveles de ingreso.
- 4.- Obtener el mejor aprovechamiento de la tierra con técnicas cada vez más eficientes y que permitan una equitativa distribución del ingreso, para facilitar

incorporación económica y social del campesino ecuatoriano. (Viteri, 2007; p.17)

Patricio Ruiz (2008), manifiesta que la ley de 1979 se dio como resultado de las injerencias de sectores económicos fuertes por esta razón a pesar de que se incorporan varios preceptos sobre el fomento y desarrollo rural, se hace muy poco hincapié o nada en los procesos de expropiación y tampoco se menciona nada sobre la concentración de la tierra o sobre los latifundios.

De hecho esta propuesta no diferencia la calidad de los agricultores y su nivel de beneficio en función de sus singularidades, es decir no se sabe si el desarrollo y el fomento es una medida para los pequeños, medianos y grandes agricultores con o sin alguna distinción. La experiencia ha demostrado que los pequeños y los medianos por supuesto requieren un proteccionismo especial a diferencia de los grandes propietarios.

A pesar de constituir una buena iniciativa con el objeto de normar procedimientos, esto significó una dificultad para que el Estado pueda exigir que las tierras sean aprovechadas, puesto que los parámetros eran indeterminados y difíciles de comprobar en la práctica, lo cual causó en el futuro debilitar la imagen de la reforma agraria y del Ex Instituto de Reforma Agraria.

Esto fue fundamento para que en el año 1994 se promulgue la actual Ley de Desarrollo Agrario, luego de marchas y manifestaciones históricas por distintos grupos sociales y económicos solicitando reformas y políticas que promuevan el desarrollo rural.

Con esta ley a pesar de los buenos propósitos existieron fuertes contradicciones en su elaboración e implementación:

Se disminuyen las condiciones para expropiar un predio ineficiente, instituyendo la condición de permanecer inexploradas por más de tres años para poder ser afectadas por el Estado. (Artículo 43 de la actual Ley de Desarrollo Agrario)

Esta ley contribuyó a la división y atomización de UPAS en el Ecuador, no contribuyó significativamente a la titulación, la entrega y solución de conflictos tierras tituladas.

(Actual Ley de Desarrollo Agrario; los artículo sobre el saneamiento de la propiedad se encuentran dispersos en la legislación agropecuaria; incluso a pesar de tratarse de una ley específica carece de varios procedimientos como es el caso de las causales de expropiación del artículo 43, o la titulación de la tierra a campesinos como es el caso del artículo 49 y 50 de la ley, ambos casos solo son enunciativos y no regulan procedimientos claros)

Esta ley tampoco estableció garantías para fomentar la producción de las tierras, los principios declarativos se convirtieron en poco precisos y difíciles de aplicar. (Capítulos I – V de la actual Ley de Desarrollo Agrario)

En la ley se dividió territorios comunales, de pueblos y nacionalidades, instituyendo la venta o fraccionamiento de estos, condición que permaneció vigente hasta la Constitución del 2008. (El artículo 46 de la Ley de Desarrollo Agrario promulgada en 1994 reformó un principio de la ley de tierras baldías promulgada en 1947; lo cual generó pérdida de una gran parte de territorios ancestrales que durante la vigencia de la ley de desarrollo Agrario desde 1994 hasta el 2008 provocó inseguridad jurídica, transferencia de dominio consideradas en la actualidad fraudulentas, especulación de territorios como el caso de la provincia de Santa Elena en donde se vendió a costos bajos la tierra producto de la asimetría de la información por quiénes sabían de la inversión que el Estado iba hacer de riego en esta provincia.)

El hecho de confundir dos objetos distintos en estas leyes, la producción y fomento con la regulación de la propiedad y de la tenencia, no permitió un desarrollo objetivo en la ruralidad y contribuyó en la actualidad a profundizar las discusiones, los desacuerdos y las decisiones políticas, ocasionando un fracaso en la reforma agraria en el Ecuador, esta polarización es causada en parte porque los medianos y grandes productores exigen más inversión, calidad, financiamiento, facilidades e infraestructura para la producción y fomento; y en cambio los sectores de pequeña agricultura, agricultura familiar, campesinos, comunas, pueblos y nacionalidades exigen una distribución equitativa de la tierra.

Ciertamente ninguna de estas opciones es errónea o innecesaria en el Ecuador, al contrario son pilares fundamentales para una reforma agraria y/o el desarrollo rural, incluyendo

mecanismos para erradicar el latifundio, así como vigilar y garantizar un desarrollo y aprovechamiento eficiente de la tierra.

Sin embargo conforme lo explica Howlett (2009) las formas de gobernanza deben concatenarse con las formas de instrumentación de la política, es decir cuando no se superen las formas de gobernanza que se proponen la regularización, mal se puede pensar en formular una esquema de gobernanza cuyo propósito sea el del fomento o la redistribución. Es decir si hay quienes aún carecen de título de propiedad por falta de garantías por parte del Estado, invertir contingentes en el fomento agrícola va a generar brechas en la implementación conforme lo diría Michael Hill y Peter Hupe.

La bibliografía en cuanto a las instituciones jurídicas de reforma agraria, titulación y desarrollo rural es variada y sobre todo permite identificar sistemas de pensamiento críticos frente al desarrollo del derecho agrario.

En efecto recién en el año 1964 se dicta la Ley de Reforma Agraria y Colonización; pero su contenido lejos de reflejar las aspiraciones de las masas campesinas e indígenas, recoge las ideas sobre la reforma agraria que se había formulado en 1961, en la reunión de Ministros de la OEA en Punta del Este Uruguay; ideas que por otro lado, son las mismas que propugnaba el programa “Alianza para el progreso” promovido en América Latina para los Estados Unidos. (Brassel, 2008; p.18).

En efecto una buena parte del análisis del desarrollo agrario en el Ecuador evidencia esta clase de experiencias en cuanto a las regulaciones de tierras que se consiguieron en las diferentes instituciones jurídicas, por ello que en páginas anteriores me refería a la sociología del derecho agrario en la cual el génesis de la regulación de tierras no es el producto de un ejercicio epistemológico, tampoco pragmático, sino al contrario es el resultado de dinámicas propias del momento que han dificultado un desarrollo adecuado de las leyes de tierras y con ello una implementación de la política de tierras inadecuada.

Presionaron con fuerza durante todos los años 70 para que se derogue o modifique la legislación agraria. En 1979 sus exigencias se plasmaron en una nueva ley: La de fomento y desarrollo Agropecuario; que garantizaba

la seguridad a la propiedad agraria de aquellas tierras que se encuentren efectivamente cultivadas. (Brassel, 2008; p.18).

Los cambios en la legislación agropecuaria y en la política de tierras tiene la interrogante de si se trata de un desarrollo basado en la lógica de lo adecuado; o en el sendero de la dependencia; o si se trata al contrario de deformaciones del desarrollo del derecho, es decir se pone en cuestión de si las transformaciones que ha tenido el Derecho agrario son realmente las apropiadas para las necesidades verdaderas propias del problema de la política de tierras.

Por ejemplo mencionaba que de acuerdo con Viteri Díaz la ley de 1969, estableció entre sus enunciados “1.- Generar un proceso de reinversión de capital por parte de los terratenientes y elevar la productividad en el campo.”2007.; Esto coincide con lo descrito por Patricio Ruiz (2008) quién afirma que la tanto la ley de 1969, como la de 1979, fueron diseñadas como una política que beneficie a los propietarios de mucha tierra al contrario de los intereses de quienes exigían rectificaciones en los problemas de tierras, tales como: Federación Nacional de Organizaciones Campesinas FENOC, Ecuador Runacunapac Riccharimui ECUARUNARI. (Brassel, 2008; p.18).

Similar situación sucedió con la actual Ley de Desarrollo Agrario y su normativa secundaria la cual sigue vigente a la fecha:

La Ley de Desarrollo Agrario deroga la legislación de reforma agraria, promueve el mercado de tierras; elimina todas las restricciones posibles a la transferencia de las propiedades rústicas, la mediana y gran propiedad tienen garantía del Estado; se autoriza la transferencia de propiedad comunal y a terceros vía mercado, se elimina el IERAC y se crea el INDA, Instituto Nacional de Desarrollo Agrario. (Brassel, 2008; p.20).

En el libro “Reforma Agraria en el Ecuador, viejos temas nuevos argumentos”, se establecen algunos ejemplos de los problemas que generaron la venta y división de tierras comunales, esto analizaré en el siguiente capítulo.

De acuerdo con este libro la Fundación Instituto de Estrategias Agropecuarias (IDEA), conjuntamente con consultores nacionales y el apoyo de la Universidad de Utah formularon y justificaron la propuesta de ley de tierras de 1994. (Brassel, 2008; P. 20.)

En conclusión la ley de 1969 fue promulgada por la Alianza para el progreso promulgada de acuerdo con el autor Patricio Ruiz por los Estados Unidos, la Ley de 1979 fue propuesta por los sectores latifundistas del Ecuador y la Ley de 1994 fue promovida por la Cámara de la Agricultura y Ganadería del Ecuador, quienes en su mayoría representaba a sectores económicos fuertes y por ende a Latifundistas, así como por apoyo de una fundación privada y de la Universidad de Utah.

Conforme a lo analizado a la situación descrita en la mitad de este capítulo surge la interrogante de porqué frente a tantas reformas en las regulaciones sobre tierras en las últimas décadas, sigue existiendo problemas claros en el régimen de la propiedad de la tierra.

Una explicación podría deberse a que las formulaciones de la política de tierras no fueron en el pasado participativas, además de que siempre estuvieron sujetas a crisis en los gobiernos como paros, huelgas, manifestaciones, además de una forma claramente deficiente de legislar sobre los problemas de política pública, pues los problemas no eran estudiados de formas sistemáticas y por ende los enunciados y las regulaciones adoptadas resultaban inadecuadas.

Otro problema evidente es la débil participación ciudadana en la formulación de políticas y de leyes en décadas anteriores, y aunque estas leyes sean pasadas gran parte de la política actual se deriva de estas bases deficientes, inadecuadas y mal diseñadas que por supuesto inciden en la implementación de la política pública actual.

Sin embargo a diferencia de la década de los 70, la discusión hoy en día se enfoca en los mercados de tierras rurales y no en las políticas redistributivas auspiciadas directamente por el Estado. (Hidalgo, 2011; P. 176).

En la primera parte del capítulo analice artículos de autores financiados por CEPAL, tales como William Foster, Alberto Valdés y Martínez Rodrigo, que argumentaban la gran necesidad de que los países de América Latina protejan y subsidien a los pequeños y medianos agricultores, así como a la agricultura familiar más pobre, esto con el afán de que puedan competir contra agriculturas de otros países que están fuertemente subsidiadas y protegidas por el Estado.

Sin embargo es curioso que exista una lógica particular amparada en algunos procesos históricos de acuerdo con el análisis descrito en este capítulo, así como fundaciones privadas y Universidades también privadas que promovieron una ley de Desarrollo Agrario que hoy por hoy lo que ha logrado es fomentar el mercado de tierras.

Diez años después algunos autores de CEPAL en el 2005 proponen un modelo que acompaña un modelo de mercado basado en datos de 1960 al 2005 que se basa en proteger a los pequeños y medianos agricultores por parte del Estado para que con esto mediante externalidades positivas beneficien el crecimiento del PIB tanto rural como urbano en los países.

De esta manera considero que se podría clasificar una literatura de protección y desarrollo rural, otra literatura que fomenta procesos agroecológicos y mayor participación de mano de obra campesina consolidando no tanto una definición de “desarrollo rural” sino más bien de “Reforma Agraria” porque trata principalmente de reformar la propiedad de la tierra; y finalmente un tercer tipo de literatura que no se trata ni de desarrollo rural, ni de reforma agraria, sino más bien de estadísticas identificadas en el sector rural como inseguridad jurídica y deficiencia de servicios administrativos por parte de la rama institucional encargada de ello, y que atribuye la problemática a casos de invasiones, falta de titulación, pocas sentencias ejecutoriadas de expropiación entre otros problemas que requieren atención y calibración institucional en términos de Howlett.

Compararé cifras oficiales de cuantas expropiaciones el Estado ha pagado en la última década lo cual servirá para determinar si la ley y posteriormente la política pública han tenido éxito en su implementación, así como una valoración de los instrumentos adoptados, privilegiados y actualmente en desarrollo y evaluación sobre titulación de la tierra,

redistribución de tierra e índices de desarrollo y crecimiento económico oficial en el sector rural.

Es decir existe un claro problema de política pública en el diseño, formulación y puesta en agenda de la política pública de tierras, puesto que algunos sectores proponen ideas para solucionar la inequidad y disminuir la pobreza, mientras que otros autores ya mencionados ponen de relieve la protección y subsidios amplios proporcionados por el Estado para los sectores más pobres.

Finalmente otra literatura va a proponer que es verdad existen ambos problemas pero que además de estos existe una realidad que antes de una reforma profunda sobre la propiedad o grandes contingentes económicos proporcionados por el Estado para proteger la economía pequeña, se requiere de una eficiencia inmediata de los instrumentos de implementación actualmente existentes sobre las estadísticas del sector rural y de los campesinos.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS POR INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS

Nivel Macro

Omisión Constitucional respecto de la Iniciativa Popular Normativa en el Ecuador

Los Derechos que constituyen la Democracia Directa de acuerdo con la Constitución de la República del Ecuador del 2008 son los siguientes: 1.- Revocatoria al Mandato Popular; 2.- Referéndum; 3.- Consulta Popular; y 4.- Iniciativa Popular Normativa.

Cada uno de estos derechos se validan a través del Consejo Nacional Electoral, sin embargo en la página oficial a pesar de indicar de forma transparente y completa los datos relativos a los procesos de consulta popular, referéndum y revocatoria al mandato popular, por meses, años y que los motivo, en el caso de los datos relativos a las propuestas de iniciativa popular normativa estos no se muestran.

A pesar de que las propuestas de iniciativa popular normativa constituyen parte del derecho a la democracia directa y a pesar de que el proceso de validación de la iniciativa popular es bastante similar a la validación de la revocatoria o de la consulta, en el caso de la iniciativa popular normativa no se evidencia: 1.- el estado de la iniciativa popular, 2.- la cantidad de firmas que validaron la propuesta, 3.- la fecha de presentación oficial a la Asamblea Nacional o el tiempo restante para la promulgación de oficio de la propuesta en caso de no ser tratada por la Asamblea.

Esta inquietud vine acompañada de varias dudas al respecto del ejercicio de la democracia directa en cuanto a los derechos de participación ciudadana puesto que refleja un descuido o un error de los operadores de política pública en términos de Michael Hill, ya que quiénes

son encargados de validar y establecer las garantías para el proceso de iniciativa popular normativa por medio de la página web oficial no lo hacen, entorpeciendo el proceso de implementación de las políticas públicas que se propongan ser reguladas a través de estas propuestas populares normativas.

Varias de las propuestas de iniciativa popular normativa no vienen del oficialismo a diferencia de procesos de consulta popular o de revocatoria al mandato que si se han dado en instancias locales, los cuales si aparecen en la página oficial.

Para reflexionar sobre el estado de implementación de la política pública de tierras no puedo pasar de lado lo que sucede con las diferentes propuestas de iniciativa popular presentadas en la Asamblea Nacional, el avance de las mismas hasta el momento y la importancia que tienen para el desarrollo rural.

Así encontramos:

El 20 de Marzo del 2012 la Red Agraria que está conformada por varias organizaciones sociales entre ellas; FENOCIN, la FEI, CNC Eloy Alfaro, CORMOLIT y FEINE, así como la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria, presentaron a la Asamblea Nacional la Ley de tierras y Territorios como iniciativa popular normativa, propuesta de ley que desde su codificación y promulgación en el 2004 ha generado una innumerable número de marchas y movilizaciones a nivel nacional. (Conferencia plurinacional de soberanía alimentaria. COPISA.)

El 20 de Marzo del 2012 también Red Agraria presentó como iniciativa popular normativa, la Ley de Agrobiodiversidad, Semillas y Fomento agroecológico. (DNP – STRA.)

Ambas propuestas fueron el resultado de 2 años de participación y deliberación ciudadana, en donde participaron expertos nacionales e internacionales, en donde la Red Agraria, recogió observaciones y propuestas de organizaciones, campesinos y agricultores a nivel nacional. (COPISA; 2012.)

Por otra parte la Constitución de la República que entró en vigencia en Octubre del 2008, en su disposición transitoria le da al legislativo 360 días para que apruebe la ley de recursos hídricos, dicho plazo se venció en Octubre del 2009.

Además el texto constitucional establece que luego de entregada una propuesta de iniciativa popular normativa, la Asamblea Nacional tendrá un plazo de 180 días para tratar la propuesta; en el caso de la ley de tierras y territorios y de la ley de Agrobiodiversidad, semillas y fomento agroecológico el plazo de los 180 días se venció el 20 de Septiembre del 2012.

“Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente (Asamblea Nacional), que tendrá un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entrará en vigencia.” (Art. 103 de La Constitución del Ecuador)

Sin embargo terminado el primer trimestre del 2014 a más de un año y medio de haberse cumplido el plazo de los 180 días para tratar estos proyectos de ley, la Asamblea Nacional ha omitido su cumplimiento.

El respaldo de las 40.000 firmas que apoyaron la elaboración de la propuesta de ley de tierras y territorios, hoy por hoy no se ha hecho exigible a través del legislativo en los plazos para promulgar la iniciativa popular normativa.

Sin embargo esto podría ser considerado como una omisión inconstitucional sujeta de sanción, se trata de una acción ilegítima por parte del legislativo, ¿se configura acción de omisión inconstitucional de acuerdo con los mandatos declarativos y programáticos de la Constitución de la República?

Tal vez este cuestionamiento requiera una reflexión jurídica sobre el estado y poco avance de las mismas, pero para este análisis en cuestión pienso se refleja una brecha de la implementación de las políticas públicas de desarrollo rural, pues si bien las leyes y en este caso aquellas vinculadas con el desarrollo rural y sobre el tema de tierras, a pesar de que su formulación y diseño se ha dado conforme a la Constitución de la República y a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, hasta la actualidad estas no han sido puestas en agenda, no se han implementado y tampoco han reflejado lo formulado ni como precepto normativo ni como precepto de política pública.

“El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental. Un fondo nacional de tierras, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra.

Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes.

El Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad.”

(Artículo 282 de la Constitución del Ecuador)

De acuerdo con la Constitución el incumplimiento de una ley que regule el uso y acceso de la tierra o de una ley que regule los recursos hídricos podría constituir una Omisión Constitucional Relativa.

De acuerdo con Paladines en su texto “Omisión legislativa normativa - Del decisionismo político al control constitucional” una omisión legislativa se da con el cumplimiento de dos requisitos: “1.- *El mandato constitucional debe ser programático e imperativo*”, en este caso el legislador ha realizado una omisión al contrariar lo que establece la Constitución y la ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria; “2.- *La conducta ilegítima aún se mantiene en Mora*”, en este caso frente a un procedimiento lento en la propuesta de ley de tierras y territorios y la de recursos hídricos en más de dos años, se ha inobservado consensos y avances que posibiliten la promulgación de la ley y continúan en Mora.

Al respecto la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional, comisión encargada de tratar estas propuestas de ley incluyendo la de Agrobiodiversidad, semillas y fomento agroecológico, la de tierras y la de recursos hídricos sostienen que la Constitución exige que la iniciativa popular normativa sea tratada en un plazo no mayor de 180 días, sin embargo esto no se ha cumplido puesto que hace más de dos años habido reuniones al respecto de estas leyes y aún no pasa a primer debate ninguna de estas.

Es este posiblemente uno de los mayores riesgos por los que se puede ver fragmentado el ejercicio de la propuesta normativa ciudadana, puesto que la Constitución y el Código de la democracia son bastante confusos al exigir al poder legislativo solo el “tratamiento de una propuesta normativa”, pues “tratar” no significa promulgar, o por lo menos llevar a primer debate una propuesta.

A mi criterio los derechos de la democracia directa están garantizados en la medida que la revocatoria, la consulta o el referéndum tengan un respaldo del oficialismo, en un presidencialismo amplio y en un legislativo cuya mayoría impera, las iniciativas populares normativas carecen de respaldo y aún cuando su omisión constitucional es clara, carece de respaldo su puesta en escena.

Pienso importante este dato sobre una posible omisión constitucional para reflexionar sobre fallos y aciertos en la implementación de la política pública de tierras, pues el no tratamiento de estas leyes demora el proceso de formulación, tampoco ubica el tema en la agenda política y a la vez genera un retardo significativo en la implementación, así como en los procesos que la administración debe empezar a ejecutar para corregir los problemas de política existentes.

Nivel Meso - Estilo de la Política Pública de administración de tierras rurales en el nivel sustantivo y procesal

Desde el nivel Macro la política de administración de tierras se ve reflejada por la Constitución desde diferentes objetivos y preceptos, así por ejemplo esta el Buen Vivir, la Soberanía Alimentaria, el Acceso a tierras y el Acceso a factores de producción.

La Constitución destina también el capítulo cuarto a los derechos de las Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades Indígenas, las cuales también se encontraban en la Constitución de 1998. Por otra parte en cuanto al acceso a tierra, soberanía alimentaria y acceso a factores de producción se privilegia a los campesinos de forma general, a los pequeños y medianos productores y a los sectores de la Economía Popular y Solidaria.

Adicionalmente la Jurisprudencia y Normas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos CIDH, que han sido ratificadas por el Estado Ecuatoriano se refiere a los “Pueblos Indígenas y Tribales” y su derecho a la tierra y territorios, sin embargo en la Constitución del 2008 se los privilegia como “Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades” con su derecho a conservar la propiedad ancestral de tierras y territorios.

En un nivel meso la política de administración de tierras distingue dos dimensiones sectoriales, la redistribución de tierras y la titulación de tierras.

La redistribución tienen como instrumento privilegiado al Ministerio de Agricultura a través de Un proyecto de gasto de inversión, por otra parte la titulación se da a través del Ministerio de Agricultura privilegiando instancias administrativas de gasto corriente en Provincia, Distritos o matriz central y también recibe insumos técnicos, administrativos y financieros del proyecto de inversión encargado de la redistribución para ejecutar también el objetivo de titular.

Dentro del análisis del modelo NATO de Christopher Hood (1986), en el caso de la política de administración de tierras rurales, encontramos como primer instrumento de Nodalidad, informes del Estado a través del proyecto encargado de titular y redistribuir la tierra, de este informe se obtuvieron los datos de tenencia de la tierra descritos en los siguientes sub capítulos y a la vez son los datos oficiales que sustentan la política de redistribución y titulación de la tierra en la actualidad.

Así también como instrumentos nodales se encuentran las campañas de difusión que se hacen a nivel cantonal y provincial para la redistribución y titulación de la tierra. Y finalmente como instrumento nodal en el nivel procesal se encuentran grupos focales para la redistribución de tierras, los cuales están determinados por organizaciones que cumplen una serie de requisitos como la pertenencia a la Economía, Popular y Solidaria y constituir organizaciones de 1er orden.

Por otra parte dentro de los instrumentos de Autoridad del Modelo NATO (1986), se encuentra 1.- La legislación agraria, 2.- Resoluciones Administrativas con los requisitos para adjudicar y redistribuir, 3.- Convenios entre el Ministerio de Agricultura y el Banco Nacional de Fomento para otorgar crédito para tierras y proyectos productivos a bajos costos y finalmente 4.- Convenios entre el Proyecto de Titulación y los Gobiernos Autónomos provinciales y cantonales para la titulación.

Como instrumentos de tesoro existen: 1.- certificaciones presupuestarias anuales para la compra de tierras, 2.- certificaciones presupuestarias para contratación y financiamiento de brigadas para la titulación de la tierra, 3.- certificaciones presupuestarias para programas productivos de la tierra, y 4.- como instrumento procesal esta el financiamiento y subsidios para los beneficiarios de la redistribución de la tierra.

Finalmente como instrumentos de organización se encuentra el Ministerio de Agricultura, la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, las Direcciones Distritales de Tierras, las Delegaciones Provinciales de tierras y el Proyecto de Acceso a Productores Familiares y legalización del Territorio ecuatoriano que rige a nivel nacional.

Así mismo es necesario decir que como instrumentos de organización también se encuentran 3 reformas institucionales en la Administración encargada de ejecutar los programas de titulación y redistribución de tierras, así encontramos: 1.- la supresión del INDA en el 2010, 2.- la creación de dos proyectos de inversión en el 2010 con el otorgamiento ascendente y paulatino de recursos para cumplir los objetivos de los proyectos y 3.- las reformas al proyecto de finales del 2013 que unificó los dos proyectos de inversión en uno solo.

Dentro del análisis del modelo NATO (1986), en el caso de la política de administración de tierras rurales, el espacio de política pública se define por “x = número de programas al nivel sustantivo”, es decir el Ministerio de Agricultura, Un Proyecto de Inversión, Una Subsecretaría, Instancias Administrativas a nivel Distrital y a nivel Provincial.

Por otra parte en el nivel procesal, “y = número de actores involucrados”, es equivalente a campesinos en tierras baldías o con título, organizaciones de la economía popular y solidaria que solicitan redistribución de tierras y Comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que solicitan legalización de sus territorios ancestrales.

De acuerdo con el modelo de Hood (1986) y Howlett (2008), un gobierno selecciona los instrumentos sustantivos en función de su capacidad, de acuerdo con esto existen evidencias de instrumentos sustantivos varios, como partidas presupuestarias para redistribuir y titular, regulaciones de requisitos por leyes y reglamentaciones, convenios entre instituciones públicas e informes públicos.

Por otra parte dentro del grado de complejidad del espacio de política se muestra que el número de programas es amplio, con financiamiento y recursos, mientras que el número de actores involucrados está constituido por asociaciones, población de sectores rurales, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

Como referí en el sub capítulo anterior de “Omisión Constitucional” la débil incidencia política de los actuales actores del sector rural hace que su injerencia sea también débil y no inmediata, de esta manera se refleja que la capacidad del Estado en función de los instrumentos sustantivos mencionados es alta mientras que el espacio de política pública en el nivel procesal es simple o bajo.

El modelo de implementación de Howlett (2005) consiste en que si la capacidad sustantiva es compleja y el espacio de política pública es simple, se privilegia entonces la provisión de bienes y servicios de forma directa por parte del Estado.

Este análisis coincide con el hecho de que a partir del 2007 y en los años posteriores hasta el 2010, con el crecimiento de la capacidad financiera del Estado se dan reformas institucionales para fortalecer la Administración, esto coincide con la supresión del INDA en el 2010 y las reformas institucionales mencionadas anteriormente, con esto los actores involucrados pierden un apareamiento dinámico con la administración pública, permitiendo llevar el espacio de política pública a un nivel simple.

Con un espacio de política simple y con una capacidad sustantiva compleja por parte del Estado, la redistribución y la titulación de tierras se vuelven servicios provisionados por el Estado mediante proyectos y brigadas a nivel nacional.

Con el actual estilo de política se permitió crear y financiar proyectos de inversión que coadyuvan a la administración central a titular y redistribuir la tierra, a diferencia de años anteriores en donde los instrumentos sustantivos eran simples siendo representados por un Instituto a nivel nacional (INDA), frente a un espacio de política pública notoriamente más complejo, razón por la cual el estilo adoptado en años anteriores fue el de regular e informar, lo cual se refleja en la legislación agraria vigente de hace más de 20 años como instrumento de autoridad de ese entonces.

A partir del 2010 los proyectos creados con gasto de inversión empiezan a promover la política pública de tierras con un estilo de política basado en proveer servicios directamente en territorio, ya sea mediante el desplazamiento del personal administrativo o rotando de recursos para ello, así como también instaurar una política pública constante en

la Constitución del 2008 que no existe en la legislación agraria vigente, esto es “la redistribución”.

En el análisis de los instrumentos sustantivos frente a los instrumentos procesales otra característica del estilo de implementación de la política de administración de tierras, consiste en que al ser la capacidad del Estado compleja frente a un espacio de política pública simple y por ende un nivel procesal simple, se privilegia un modelo de implementación corporativista regulador en el donde al ser complejo el grado de legitimidad sistémica y simple el grado de legitimación sectorial se privilegia también la manipulación financiera.

Con la información recaba en esta investigación puedo afirmar que una evidencia de manipulación financiera como estilo de implementación de esta política consiste en que el desembolso, así como el otorgamiento de mayor gasto público ha sido ascendente con el devenir de los años, así como también ha sido ascendente el gasto público con las reformas institucionales, lo cual coincide también como instrumento sustantivo de una capacidad compleja del Estado en este estilo de implementación.

Análisis de instrumentos en el desarrollo rural y sobre el régimen de propiedad de la tierra:

De acuerdo con autores que ya mencioné en el segundo capítulo y que realizaron estudios para CEPAL, (2008), los problemas de la ruralidad inciden también en el sector no rural, así como en la curvatura de crecimiento del PIB, sin embargo saber qué condiciones existen en el régimen rural y en el régimen de propiedad de la tierra, de acuerdo con los datos

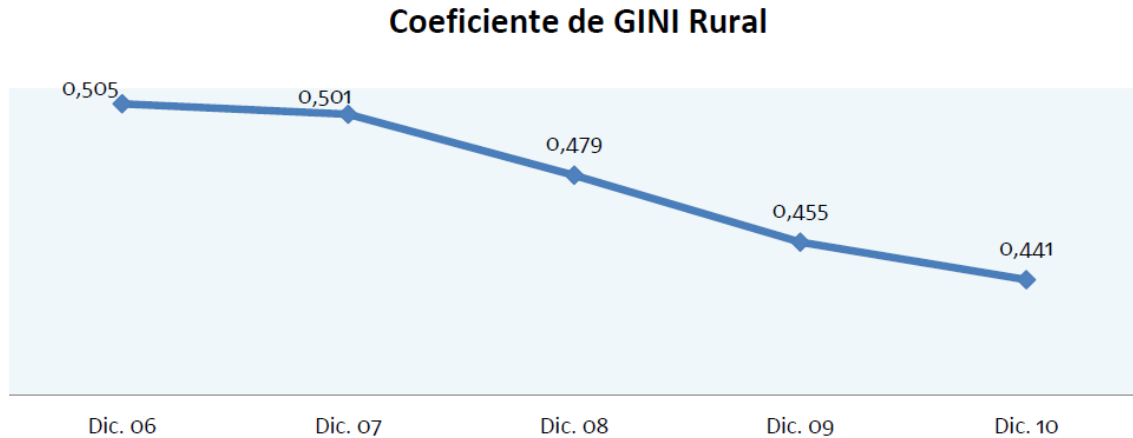
proporcionados mediante un instrumento nodal de la Administración, en este caso un informe público, va a constituir una herramienta importante para posteriormente medir la eficiencia, la coherencia y/o la calibración que se esté haciendo de los instrumentos institucionales de acuerdo con el método de Howlett. (2008), (2010).

En este instrumento nodal que sirve como informe público de unificación de dos proyectos el de titulación y el de redistribución, hay importantes datos que los mencionaré a continuación, así como datos de otras instituciones los cuales contribuyen como variables para el análisis en los fallos y aciertos en la implementación de la política de tierras.

La pobreza por ingresos en las zonas rurales, a junio de 2012, cerró en un 45% (45 de cada 100 personas en la zona rural tienen un ingreso per cápita menor a la línea de pobreza de \$ 2.49 dólares diarios). Las provincias con mayor concentración de pobreza por ingresos son: Sucumbíos, Orellana, Pastaza, Morona Santiago, Zamora Chinchipe, Cotopaxi, Bolívar y Esmeraldas.¹ La población rural correspondiente a las provincias más pobres suman 1'129.031 habitantes de los cuales el 50.55% son hombres y el 49.45% son mujeres. (P. 4; 2012).

De acuerdo con este documento a pesar de que el 45% de las personas de la zona rural tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza para el 2012, de acuerdo con el INEC en un informe del 2010, el indicador NBI de necesidades básicas insatisfechas y su evolución en el período medido establecen que el coeficiente a diciembre del 2010 fue de 0.441, disminuyendo hasta la actualidad la brecha entre los ricos y los pobres en el sector rural en los últimos años de acuerdo con el siguiente gráfico:

Gráfica1

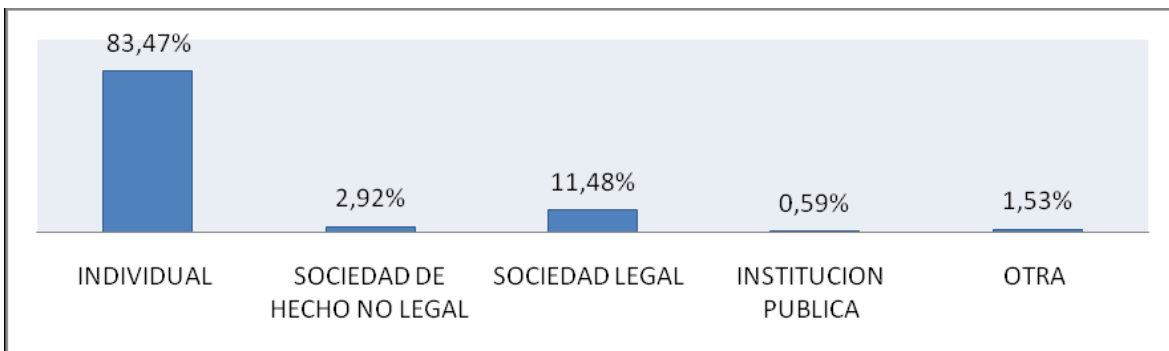


Fuente: INEC – Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo

De acuerdo con esto a pesar de que las brechas de los que más tienen frente a los más pobres han disminuido considerablemente en los últimos 6 años, para el 2012 el 45% de las personas en las zonas rurales aún se encuentran por debajo de la línea de pobreza, es decir si bien la situación ha mejorado, los índices de pobreza siguen siendo bastante altos.

En cuanto al acceso a la tierra los datos que se encuentran en este documento son los siguientes:

Gráfica 2:



Fuente: INEC - III Censo Nacional Agropecuario, Sistematización de información

Este dato es una pieza clave para demostrar el nivel de coherencia en términos de Howlett entre los medios y los objetivos, puesto que de acuerdo con esta cifra oficial la tierra que es pública, es decir la tierra “baldía” de acuerdo con el art. 10 de la Ley de

tierras baldías, esta es la única tierra que se puede titular por parte de los proyectos y programas que se enfocan en la titulación de los poseionarios, cuando cumplan una tenencia de no menor de 5 años. “Artículo 49 Ley de Desarrollo Agrario.”

De acuerdo con la Ley de Desarrollo Agrario, en su Artículo 48, la tierra que pertenece a otras instituciones públicas y tiene vocación agrícola, pecuaria, forestal u otra a fin, debe de transferirse al INDA, ahora Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria para que esta institución a su vez la utilice en programas de acceso a tierra.

La inquietud que se deduce es si es que el 0,59% es tierra pública, el 87.47% es individual, 2.92% es de sociedad de hecho no legal y 11, 48% es de sociedad legal, significa que solo el 0,59% se puede utilizar para redistribuir tierra, o en su defecto si es que ese 0.59% se refiere a tierra baldía es decir sin dueño, solo ese porcentaje es el que se pretende en la actualidad titular con los programas y proyectos vigentes.

Sin embargo de acuerdo con un instrumento de tesoro, este es un proyecto de 191 millones de dólares aprobado por SENPLADES para el año 2014, con personal administrativo y técnico a nivel nacional.

Otra preocupación basada en la coherencia de la calibración de los instrumentos fundamentada en los medios y en los objetivos está sujeta a que desde el 2010 las metas de la titulación han sido las mismas de forma mensual, teniendo casi ninguna variación.

Si es que las metas son las mismas desde el 2010, significa que los contingentes, recursos, así como las estrategias utilizadas para lograr una política pública en particular, no han variado en varios años; ¿por qué no se ha calibrado de otra forma estos esfuerzos?, las metas a nivel provincial son altas, 3600 títulos implementados por algunas provincias al año y en otros casos 2600 títulos implementados por provincia al año.

Como instrumento Nodal de información, los indicadores de GPR, “Gobierno por Resultados”, es una herramienta que permite medir la administración en función de metas y objetivos, en la mayoría de provincias este número o esta meta pocas veces se

logra conseguir, incluso los logros están muy alejados en la práctica de ese objetivo propuesto en número, así por ejemplo el siguiente cuadro muestra el resultado de esta disparidad en función de lo ejecutado en el año 2012:

Tabla 4

PROVINCIAS	Meta Anual propuesta 2012	Ejecutado real 2012
TOTAL DE TITULOS	76800	25.956

Fuente: Proyecto de Titulación y acceso a tierras

De hecho de acuerdo con conversaciones mantenidas con los Directores Distritales en el 2014, así como con funcionarios técnicos del proyecto de acceso y redistribución de tierras también en el 2014, estas metas para titular la tierra no están basadas en un estimado real o proporcional a las verdaderas necesidades en campo.

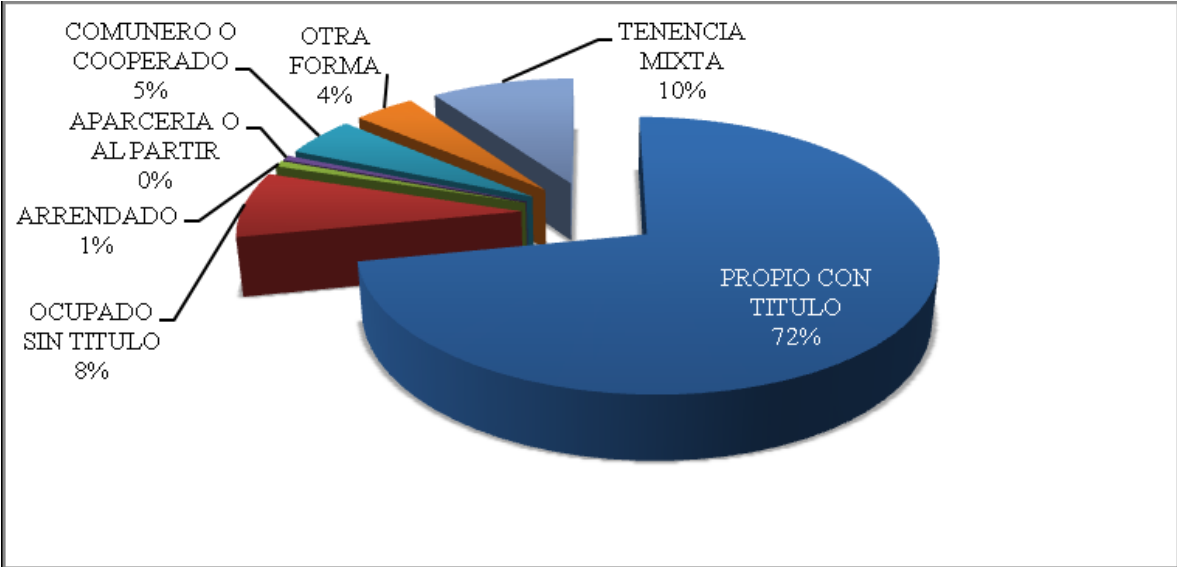
Esto pone en cuestión el hecho de que las metas y los objetivos guarden relación coherente con los medios, pues si bien es la primera vez en varias décadas que el Estado se preocupa por brindar contingentes administrativos y técnicos para titular la tierra, servicio que con la ley de desarrollo Agrario y previo al Decreto Ejecutivo 373 en el que estas competencias asume el Ministerio de Agricultura, este servicio anteriormente se suscitaba como una competencia administrativa que funcionaba motivada por la demanda en los centros urbanos, es decir mientras las personas posesionarias de la tierra rural no se acercaban a las oficinas en los centro urbanos, el procedimiento era muy difícil de que se concluya.

Es decir es un logro institucional que se privilegie un proyecto que ofrezca la titulación como un servicio que se otorgue en territorio, sin embargo y a pesar de que esto signifique un logro en comparación con décadas anteriores, también en la actualidad puede ser cuestionado desde una perspectiva gerencial de que tan eficiente resulta este servicio administrativo frente a las cifras y a las metas propuestas.

Por un lado desplazar recursos y personal administrativo a cada provincia y con ello efectuar campañas todos los meses con el personal de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria es en sí un avance significativo en relación con el INDA que se basada en una institucionalidad más centralizada, sin embargo la coherencia de las metas con la estructura funcional pone en cuestión la eficiencia que tiene el proceso.

Retomando la revisión del instrumento nodal, el informe público de constitución del proyecto, las formas de tenencia de la tierra actual en el Ecuador son las siguientes:

Gráfica 3

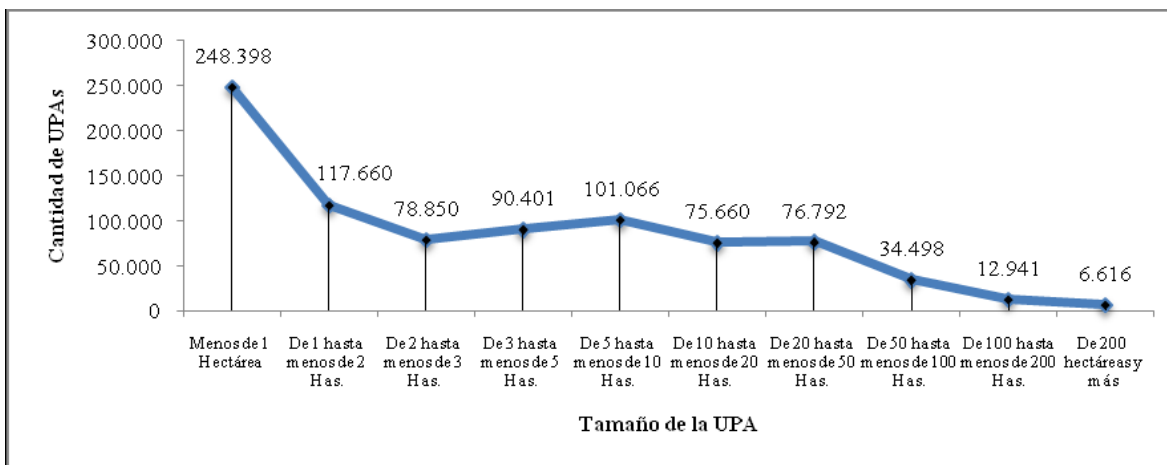


Esta gráfica confirma lo que acabo de mencionar, de acuerdo con la legislación agraria vigente la tierra baldía o que carece de algún dueño es tierra del Estado, el 8% constituye tierra ocupada sin título es decir se trata de tierras que se encuentran en posesión de campesinos sin título de propiedad y es este sin lugar a dudas constituye el objetivo central de las brigadas encargadas de titular la tierra en el territorio a través del proyecto de legalización y acceso a la tierra. Sin embargo como mencionaba anteriormente que tan eficiente se vuelve un proyecto cuyo personal técnico, administrativo y operativo está basado en unos objetivos y metas que no han sido reformulados desde el 2010, además de que existe otro grave problema en cuanto al proceder eficiente de la administración en este objetivo particular y es el hecho de que no existe información oficial que permita identificar con exactitud donde se encuentra este 8% de posesionarios sin título, lo cual hace de esta tarea una búsqueda continúa de los operadores de esta política, pues no se trata solo de titular, sino además de ello de encontrar cuáles son los espacios geográficos en donde aún no se ha logrado titular a través de las últimas décadas.

En cuanto a la concentración de la tierra:

Las provincias con mayor nivel de concentración en la sierra son: Azuay en la que el 1,67% de las UPAS concentran el 47,68 % de la tierra; Cañar con 2% de los propietarios que concentran el 53,52 %; Chimborazo, una de las regiones más pobres del país, el 0,97 % concentra el 48,27 %; Cotopaxi, el 1,97 % concentra un 47,49 % y Tungurahua, en la que el 0,48% concentra el 49,32 %. Fuente: P.12 Proyecto de acceso a productores familiares y legalización masiva en el territorio ecuatoriano.

Gráfica 4:



(2014; Proyecto de redistribución)

UPA: Unidad Productiva Agropecuaria

Es importante analizar estos datos, la gráfica 4 es información oficial que sustenta el proyecto, y esto a su vez coincide con un dato publicado previamente por el Sistema de Investigación de la Problemática Agropecuaria en el Ecuador (SIPAE), como

mencione en el capítulo segundo en función de los datos del Libro “Reforma Agraria en el Ecuador, viejos temas nuevos argumentos”, en el país 6.616 UPAS pertenecen a propietarios de más de 200 hectáreas frente a los 636.375 UPAS de menos de 10 has., esto confirmaría que de acuerdo con los datos oficiales así como con los datos de sectores ciudadanos se comprueba que en el sector rural la concentración es bastante alta y desigual.

De acuerdo con una conversación mantenida entre funcionarios de la Dirección de Normativa y Política de tierras y entre la Super Intendencia de Control de poder de mercado en Marzo del 2014, para que esta segunda dependencia intervenga como ente encargado de evitar la concentración y el monopolio de factores de producción, debe comprobarse un acaparamiento de por lo menos el 30% del control o acaparamiento del mercado relevante de tierras. (2014; DNP)

Es decir mientras la información tabulada por Ongs como (SIPAE) que exigen una Reforma Agraria radical publica datos referentes a 6.616 propietarios que concentran predios de más de 200 hectáreas y 636.375 propietarios que ocupan predios de menos de 10 hectárea, el MAGAP, conjuntamente con el proyecto ejecutor como instituciones públicos también utilizan esta información para justificar su accionar, sin embargo otras instancias públicas como la Super Intendencia de control de Mercado de forma desarticulada aún no ha hecho un estudio de acaparamiento del mercado relevante en tierras y por ende a pesar de que la concentración sea alta y desigual poco se puede hacer aún en la actualidad frente a este problema de política pública, pues aún carecen estudios más específicos y exactos para regular o promover la intervención del Estado.

Este problema se vincula con lo que mencionaba anteriormente, si bien la calibración instrumental de organización a partir del 2008 ha sido significativa en el sentido de que se ha creado la Subsecretaría de tierras y Reforma Agraria en el 2010, así como el Proyecto de acceso y redistribución de la tierra en el 2010 y la Super Intendencia de Control de Poder de Mercado en el 2012, es decir mientras se ha calibrado los instrumentos de organización que la ejecuten, la calibración en los objetivos de la política pública no ha sido calibrada de forma suficiente, prueba de ello es que a pesar de que la Constitución de la República prohíbe el Latifundio, no existe un instrumento de autoridad o normativo que

permita determinar que es Latifundio y que deberá regularse, prohibirse y/o redistribuirse a partir de los casos de concentración de tierras y de recursos naturales que la administración pública compruebe.

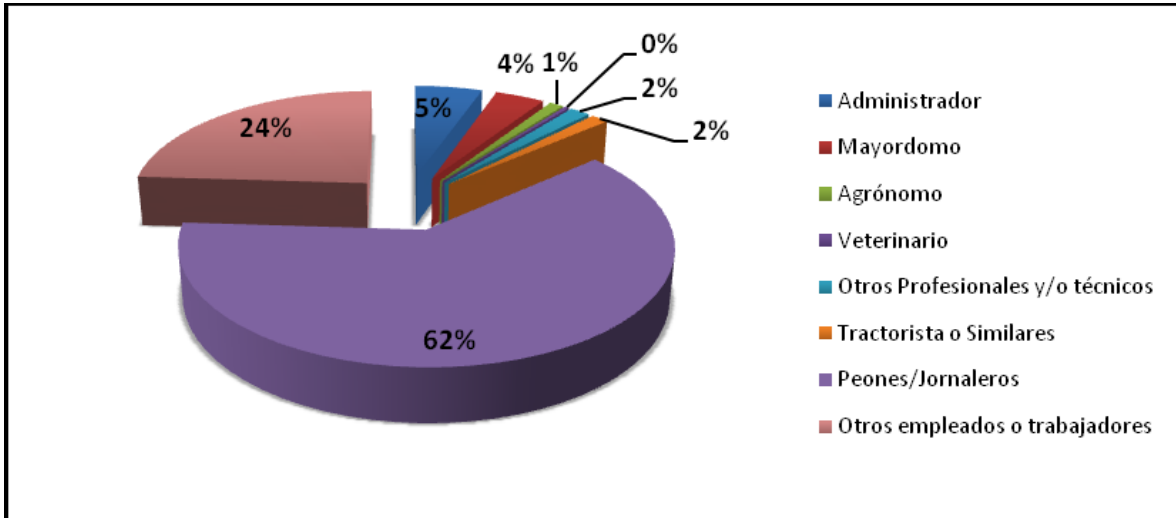
Por otra parte la información que demuestra el Gráfico 3 también demuestra una brecha de la implementación de la política en la terminología de Michael Hill pues el 72% de la tierra ya tiene título de propiedad de la tierra y solo el 8% está en posesión pero sin titular.

Esto significa que para promover el acceso y la redistribución no solo se trata de entregar a los grupos de asociaciones legalizadas tierra que está en manos del Estado, o tierras baldías que carecen de otro dueño es decir el 8% mencionado. Existe otro problema de política pública que se fundamenta en medir el nivel de eficiencia en los términos del artículo 25 de la Ley de Desarrollo Agrario y en los términos del artículo 282 de la Constitución de la República, para que en función de la expropiación de tierras improductivas se puedan promover procesos de redistribución que permitan el acceso a tierra de asociaciones organizadas.

Otros datos que demuestran la situación en el desarrollo rural:

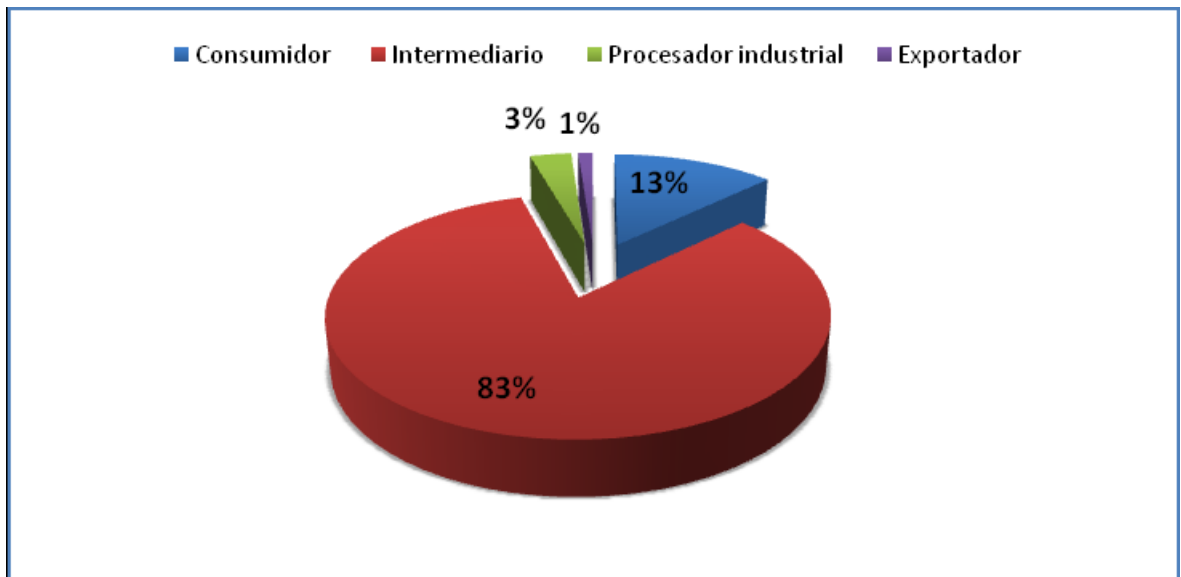
Categorización Laboral: Se establece que la mayoría de trabajadores son peones/jornaleros con un 62%, seguido de otros empleados o trabajadores con un 24% de representación frente al total y con un 5% los administradores. P. 8 del Proyecto de acceso a productores familiares y legalización en el territorio ecuatoriano.

Gráfica 5



Fuente: INEC - III Censo Nacional Agropecuario, Sistematización de información – Planificación P.9

Gráfica 6



Fuente: INEC - III Censo Nacional Agropecuario, Sistematización de información – Planificación P. 9

El gráfico 5 del Instrumento nodal confirma un dato importante respecto de los problemas de política que mencionaba en el capítulo 2 de esta investigación, Marc Dufimier analista francés de Reforma Agraria, en el libro “Tierra Urgente” expone una serie de consideraciones respecto de porque el latifundio, así como las formas de explotación y aprovechamiento de la tierra intensivas son perjudiciales para el desarrollo rural.

Una de las razones más destacadas implica que las grandes concentraciones de tierra utilizan menos mano de obra familiar y mayor tecnificación, obteniendo menores rendimientos económicos para otras personas, otro problema generado por esta práctica de concentración implica que los propietarios de pequeñas propiedades de tierra al verse afectados por un proceso de fragmentación de la tierra, día a día se ven en más desventaja para subsistir con su producción con las grandes concentraciones de tierra que utilizan sistemas intensivos más amplios, además de que a “mayor extensión mayor rentabilidad”.

Con una concentración significativa de la tierra los minifundios se vuelven porciones de tierra que no constituyen de forma considerable espacios para la reproducción económica de las familias campesinas y con ello se vuelve cada vez más común la necesidad de trabajar en tierra ajena.

Precisamente la Gráfica 5 indica que el 62% de las UPAs en el sector rural en el tema de la categorización laboral se trata de jornaleros y/o peones, lo cual exige atención especial en un problema de política pues la mayoría de la mano de obra empleada en las UPAs medianas y grandes es precisamente personas campesinas que no trabajan en su propia tierra y más bien en tierras ajenas.

Posiblemente este dato esté relacionado con la estadística mencionada anteriormente respecto del 45% de las personas de las zonas rurales que se encuentran por debajo de la línea de pobreza hasta el 2012.

Cabe decir además que de acuerdo con una publicación del periódico el Comercio el 23 de Mayo del 2014, la agricultura en el Ecuador significa la principal fuente de ingreso en la ruralidad, lo cual significa que si más de la mitad de los campesinos no trabajan en su tierra, muy probablemente de este gran número de familias y personas que se dedican a la agricultura como sustento de vida, tampoco se benefician de esta actividad en su propia tierra o parcela, generando con esto una venta de fuerza de trabajo a las grandes o medianas haciendas, ocasionando una pérdida en el aprovechamiento adecuado de nuestros recursos, en este caso tierra y agua, pues para trabajar en tierras ajenas es necesario descuidar la producción de sus propias tierras, esto sin olvidar que los propietarios de pequeñas tierras

son en proporción muchas veces más que los propietarios de propiedades medianas y grandes.

Por otra parte el Gráfico 6 demuestra otro dato que contribuye a este análisis, pues indica el peso de los intermediarios en la cadena de comercialización, el 83% de la comercialización de lo que se genera en las UPAs está encargado o más bien promovido por intermediarios que no trabajan en el predio que lo generó.

Un 3% lo comercializa el mismo procesador industrial que trabajó en la producción de la UPA, y el 13% lo hacen quienes se encargan de exportar el producto que se esté generando dentro de la UPA.

Relaciono esto con la alta categorización laboral del 62% que se genera en la UPA, pues si más de la mitad de la mano de obra no produce en su propia tierra y si el 82% de la comercialización se distribuye y beneficia a una larga cadena de intermediarios, el sector de la agricultura familiar, así como los pequeños y medianos agricultores son los que menos se beneficiarían de estas estadísticas.

Si una gran parte de la categorización laboral, 62% de jornaleros y peones en el campo trabaja en predios que no le pertenecen, que sucede con ese amplio margen de UPAs que como mencionaba anteriormente tienen menos de 10 Has. Cuanto es la ocupación que efectivamente se está trabajando en los campos del Ecuador, cuál es el nivel de aprovechamiento de la tierra, si una buena parte de los trabajadores de la tierra no trabaja en sus propios predios entonces quién lo hace, ¿estas tierras están deficientemente aprovechadas por la pequeña agricultura?, o ¿están abandonadas por la pequeña agricultura?.

Es importante decir que al ser tan alta la atomización de la tierra, la suma de superficie que deja de ser aprovechada económicamente por sus propietarios debe sumar un porcentaje bastante considerable de nuestros campos, evidenciando un problema de política pública en cuanto a un aprovechamiento descuidado de nuestros recursos naturales.

Objetivos, Instrumentos de la Política Pública de tierras y Coherencia entre Objetivos y Medios

Tabla 5

Objetivos de Política	Instrumento Nodal	Instrumento de Tesoro	Instrumento de Organización	Instrumento de Autoridad
1.- Titulación de la tierra	Sí existe	Sí existe	Sí existe	No existe
2.- Redistribución de la tierra	Sí existe	Sí existe	Sí existe	No existe
3.- Garantía de la Función Social y Ambiental	No existe	Sí existe	Sí existe	Sí existe
4.- Prohibición del Latifundio	Sí existe	No existe	No existe	No existe
5.- Expropiación de tierras	No existe	Sí existe	Sí existe	No existe
6.- Financiamiento productivo para la redistribución	No existe	Sí existe	Sí existe	No existe
7.- Ley de tierras para el acceso a campesinos	No existe	No existe	Sí existe	No existe

En la tabla 5 presento los principales objetivos de la política pública de tierras y el indicativo respecto si existe o no un instrumento o medio que lo ejecute desde el análisis por instrumentos de Hood (1986) y Howlett (2008), en los siguientes capítulos analizaré la coherencia entre objetivos y medios de la política de titulación y redistribución, en función precisamente de las calibraciones que se han hecho en los instrumentos de organización, pero la falta de calibración a los instrumentos de autoridad, así como la falta de calibración

a los objetivos de esta política, pues en los últimos años existe una calibración de los medios pero no de los objetivos generando una poca correlación entre ellos.

Así también en el caso de la garantía de la función social y ambiental la cual existe como objetivo de política pública tanto en la Ley de Desarrollo Agrario como en la Constitución de la República, sin embargo hasta hace menos de un año no existía un instrumento de organización, ni tampoco un instrumento de tesoro que permita su implementación, incluso más adelante indicaré que aún la creación del instrumento de organización y de tesoro, constituyen hoy por hoy una medida poco efectiva, pues tampoco existen instrumentos nodales que permitan saber cuál es el nivel de cumplimiento de la función social y ambiental a nivel nacional ni en la dimensión sustantiva ni en la dimensión procesal, limitando considerablemente cualquier medida que la administración pueda tomar para este tema.

Para el caso de la prohibición del Latifundio este existe como instrumento de autoridad en la Constitución, sin embargo como mencionaba anteriormente no existe un instrumento de organización que lo esté ejecutando, tampoco existen instrumentos de tesoro que permitan a la Administración financiar esta actividad, demostrando en este caso en particular una brecha en la implementación, pues si bien en la Constitución existe un claro diseño de política de prohibir el Latifundio en la práctica no existen medios que permitan su prohibición.

Para el caso del objetivo de expropiación de tierras existe en la Constitución una disposición general que permite declarar de utilidad pública e interés social la tierra, sin embargo en la práctica la Administración no puede utilizar el instrumento de autoridad destinado para el efecto, pues la Ley de Desarrollo Agrario carece de agilidad e inmediatez, en la práctica el procedimiento determinado por el instrumento de autoridad es inaplicable y podría durar años, costándole a la Administración un litigio que podría durar mucho tiempo, y esto lo hace poco efectivo para los propósitos planteados. En este caso podría tratarse propiamente de un error de diseño de la política, pues existe el diseño que se fundamenta en causales que en la práctica cuestan y demoran mucho en comprobarse, por ejemplo mediante entrevista al Director de Saneamiento actual, se determinó que algunas causales como “Presión Demográfica” en la vigencia de la Ley actual no se ha logrado

nunca comprobar y por ende expropiar a través de la misma. Por otra parte tampoco existe un instrumento nodal, es decir informes de la Administración por medio de los cuales se haga exigible la expropiación. En la práctica los medios que se utilizan para la redistribución constituye la Declaratoria de Utilidad Pública e Interés Social en función de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, sin embargo este no es un instrumento de autoridad de esta política, de hecho este diseño en particular se emplea para la construcción obras de interés público como carreteras, puentes u hospitales.

Para el objetivo de política del financiamiento productivo para los beneficiarios de redistribución, lo coloqué en este nivel de abstracción puesto que el instrumento nodal por medio del cual se fundamenta la redistribución, establece la “obligatoriedad del financiamiento productivo”, sin embargo el instrumento de tesoro y el instrumento de organización no existe sino hasta hace menos de 1 año en el 2013, cuando el proyecto ejecutor de este objetivo ya tenía una vigencia de 3 años, motivo por el cual más adelante indicaré lo que generó esta brecha entre el diseño y los instrumentos necesarios para la implementación.

Finalmente para el objetivo de ley de tierras que consta en la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, así como en la Constitución de la República, es importante decir que no existe instrumentos nodales, de tesoro, o de autoridad, lo cual es transversal para los diferentes objetivos de la política de tierras, pues muchos de ellos requieren de un instrumento de autoridad que lo ejecuten, de tesoro que los financien y nodales que informen del mismo, sin embargo la legislación existente corresponde al 2004 y los instrumentos de organización fueron creados por Decreto Ejecutivo en el 2010, esto hace que carezcan de una ley propia y coherente con los objetivos actuales, en otras palabras se crea una nueva organización pero no se cambian ni los instrumentos de autoridad ni los objetivos de política, evidenciando una poca coherencia entre sí.

En el capítulo primero de esta investigación, analizaba como para demostrar los fallos en la implementación de acuerdo con Hill y Hupe (2009), sucede que en una política en particular la administración, así como los operadores de política emplean erróneamente los resultados de una política de los efectos de una política, de esta manera con la tabla que se encuentra al principio de este sub capítulo se demuestra que si bien existen objetivos de

política no existen a su vez los instrumentos necesarios que permitan una coherencia entre objetivos y medios, generando si efectos de política pero no resultados de política.

Es decir por ejemplo se suprime el INDA y se calibra mediante otro instrumento de organización, la coherencia que se busca radica en que el medio instrumental es decir la organización ejecute el nivel de diseño que se requiere, es decir mayor titulación, mayor redistribución, sin embargo si el instrumento de organización es calibrado sin el medio de autoridad que lo viabilice o sin el instrumento de tesoro que lo financie, se van a generar efectos en esa política pero no necesariamente resultados en esa política, lo mismo sucede con el resto de objetivos graficados en la tabla los cuales carecen en todos los casos de algún nivel instrumental.

Coherencia entre objetivos y medios en las políticas públicas de redistribución y titulación de tierras

En la actualidad la Legislación agropecuaria no establece ningún artículo que promueva de forma expresa la redistribución de tierras, esto ha dificultado considerablemente para que la administración carezca de instrumentos que viabilicen la redistribución o acceso a factores de producción.

Sin embargo en el año 2010 se crea como iniciativa de SENPLADES en función de las motivaciones Constitucionales; el “Proyecto de acceso a los productores familiares en el Ecuador”, adscrito a la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria del Ministerio de Agricultura, MAGAP.

En Diciembre del 2013 la Administración decide unificar dos proyectos que no se encontraban identificados en la legislación agropecuaria pero si en los preceptos Constitucionales. En Diciembre del 2013 se unifica el Proyecto de Legalización Masiva de Tierras en el Ecuador y el Proyecto de acceso a productores familiares del Ecuador, (Plan Tierras), ambos proyectos son financiados por gasto de inversión es decir dentro de los montos o fondos que el Estado utiliza para el sector de la inversión de acuerdo con el ordenamiento legal vigente. En el caso del primer proyecto el objeto que persigue es acelerar el proceso de titulación de la tierra en los sectores rurales, pues como indicaba en la legislación agropecuaria se concibe la titulación como un servicio de la administración pero no propiamente como un acto garantista y promotor de una titulación acelerada y repartida en territorio.

Es decir es un proyecto cuyo objeto es muy necesario y precisamente responde a una calibración específica para responder a las necesidades identificadas como problemas de política. La titulación es un objetivo que se ha pretendido regular desde la década del 60 en el Ecuador y en este caso concreto es la primera vez que el país cuenta con un proyecto de inversión destinado exclusivamente para solventar esta importante necesidad de la ruralidad.

El segundo proyecto tiene como objeto la redistribución de la tierra, a pesar de que la Constitución vigente afirma claramente la necesidad de fomentar el acceso a factores de producción, en el caso de la Institucionalidad creada por ley y por acuerdo ministerial como el INDA y el MAGAP respectivamente, ambas instituciones no conciben en el gasto corriente el objetivo medible de redistribuir la tierra a través de ningún programa o dirección.

Así por ejemplo en el artículo 50 del Reglamento General de la Ley de Desarrollo Agrario a pesar de que se concibe la facultad de poder solicitar a la administración la expropiación de un predio por causa de presión demográfica, en el siguiente párrafo de este artículo y en el artículo 43 de la Ley de Desarrollo Agrario se establece además que quienes solicitan expropiación por esta causal no serán considerados como sujetos procesales, esto significa que a pesar de que soliciten y se cumpla los criterios para los cuales existe la presión

Demográfica, la organización solicitante no puede ser beneficiaria de ese predio producto de la expropiación.

Con este ejemplo lo que quiero demostrar es que los procesos de redistribución de tierras no están establecidos en los órganos administrativos, tampoco regulados en las leyes, ni en los decretos, ni en los acuerdos posteriores a la promulgación de la legislación agropecuaria del 2004.

Es decir mientras la expropiación constituye una figura de limitación del dominio cuando se demuestre que existe un causal que la motiva, como por ejemplo “abandono de tierras” o “incumplimiento de la función social y ambiental en un predio”, a pesar de que dicha figura existe, en la práctica esta no se concatena con la redistribución, pues si se expropia de acuerdo con la lógica de las leyes agrarias del 2004, no necesariamente estas constituyen una herramienta que permite el acceso a tierra de quienes solicitan la expropiación.

Este es un claro ejemplo de disidencia o de la poca coherencia que existe entre el objetivo y el medio de una política pública, pues si bien la expropiación es el mecanismo que sirve para exigir el aprovechamiento sustentable de la misma, en caso de configurarse quienes la solicitan como sujetos procesales, estos no necesariamente forman parte del proceso, el artículo 50 del reglamento establece claramente que quienes denuncian una expropiación no son sujetos en el juicio, por tal razón no pueden beneficiarse de la expropiación. Esta es una de las razones de porque los medios de ejecución de esta política han sido modificados sustancialmente desde la Constitución del 2008.

Con la promulgación de la Constitución de la República se empieza a poner en agenda otros temas que en los años anteriores no se consideraron o no se dieron importancia en la agenda política.

Esto permite el análisis de la implementación de la Política Pública a partir de nuevos preceptos constitucionales y a partir de nuevas calibraciones de política en la terminología de Howlett, permitiendo crear a partir de ello nuevos instrumentos de política como proyectos y Direcciones encargadas para ello como con el Ministerio de Agricultura Ganadería, Acuacultura y Pesca y los dos proyectos adscritos ya mencionados. Fuente: Estatuto Orgánico por Procesos del MAGAP.

El 28 de Mayo del 2010 la Presidencia de la República del Ecuador mediante Decreto Ejecutivo No. 373, constituyen lo que en el sentido de Howlett significaría una calibración de la política, pues se extingue el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario y se crea la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria y con ello también se priorizan recursos para proyectos de inversión en la política de tierras, es decir los dos proyectos, el de titulación masiva de la tierra y el de redistribución de la tierra. Sin embargo cabe decir que esta calibración a pesar de ser la indicada para los objetivos del Gobierno y de la administración en cuanto a la política pública agrícola, en realidad solo significó una calibración de los medios, es decir se cambia drásticamente la institucionalidad encargada de ejecutar la política pública de tierras, sin embargo la calibración de los objetivos no se modificó, lo cual genera un evidente fallo en la implementación de la política pues si bien los medios son calibrados mediante nuevos instrumento de ejecución, los objetivos determinados por la legislación agraria siguen siendo los mismos, en cuyo caso del 2010 al 2014 los logros y objetivos alcanzados van a estar predeterminados por este error en la instrumentación, pues el ajuste de los medios sin el ajuste adecuado de los objetivos va a causar indudablemente fallos de la implementación de la política, o al menos si es prematuro llamarlos fallos al menos si brechas en la implementación de estas políticas.

Una muestra de ello es que si bien existe un Proyecto de inversión desde el 2010 enfocado en la redistribución de la tierra, el número de afectaciones que este ha hecho no se fundamentan en la legislación de tierras actual, de hecho al contrario esta ha constituido uno de los problemas que han dificultado que los programas de redistribución en el país hayan tenido el efecto que han conseguido hasta ahora. (DNP, 2014.)

Para concluir con este punto basta decir que si los medios de ejecución fueron modificados, es decir de un Instituto Nacional a una Subsecretaría de Tierras adscrita al Ministerio del ramo, dejando su autonomía y modificando a su vez su estructura interna, es indudable que va a surgir una brecha en la implementación, pues si bien una Subsecretaría modificada principalmente por las motivaciones propias del Plan Nacional del Buen vivir del 2009 – 2013 y del 2013 – 2017, y los nuevos preceptos de la Constitución del 2008, estos no van a coincidir con la normativa legal vigente desde el 2004, de ahí que los objetivos en la redistribución por ejemplo van a ser difíciles de lograr, de igual manera una titulación

acelerada de la tierra cuyos costos de protocolización e inscripción los asume el proyecto, a diferencia de una legislación que dejaba estos trámites a costa del campesinado, estas y otras diferencias, dejan claro que cambiar o calibrar los medios no es suficiente cuando los objetivos de política siguen siendo los mismos, como es el caso de la Ley de Desarrollo Agrario y su legislación conexas vigente desde el 2004.

Los ejemplos del divorcio existente entre los objetivos y medios de política descritos en la metodología de Howlett, en el caso de la política pública de tierras y de desarrollo rural en el Ecuador son varios y de ahí que esto va incidir gravemente en la correcta implementación de esta política.

La ley de Régimen de Comunas aprobada también en el 2004 en su artículo 17, literal f, permite que las tierras de las Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades adquiridas previamente puedan ser transferidas, vendidas o enajenadas a terceros siempre que existe un consenso de la Asamblea General o del Cabildo que viene a constituir un gobierno propio de la Comuna, sin embargo este artículo fue aprobado 6 años después de la vigencia de la Constitución Política del Ecuador que entró en vigencia en Abril de 1998, la cual en su artículo 84 ya establecía claramente que la tierra de las Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades, eran inalienable, indivisible e imprescriptible, es decir su venta o enajenación a terceros estaba claramente prohibida por precepto constitucional, 6 años antes de la legislación del 2004.

Esta clase de ejemplos evidencian que los objetivos de los preceptos constitucionales de inalienabilidad, indivisibilidad e imprescriptibilidad de los territorios ancestrales no encuentra una correcta implementación a través de los medios de política, pues si bien la Constitución constituye la máxima expresión del ordenamiento legal de un Estado, sin las leyes que sirvan de medio o instrumento que permita su implementación pues se incrementa los fallos y se acrecienta la incorrecta implementación de una política pública, basta con decir que la norma legal entrada en vigencia a partir del 2004 a pesar de ser inconstitucional, provocó que gran parte de los territorios ancestrales de las Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades, se vean fuertemente afectadas por toda clase de venta, traspaso o cesión de derechos a terceros generando inseguridad jurídica e

informalidad en la tenencia y propiedad de la tierra rural, como el caso de la Península de Santa Elena mencionado en el capítulo segundo de esta investigación.

En Diciembre del 2013 la Administración unifica los dos proyectos de inversión para la política de titulación y redistribución de la tierra, poniendo en duda de si fue lo más acertado dentro del proceso de implementación de estos proyectos; titulación de la propiedad de la tierra y acceso a la propiedad de la tierra, en un solo instrumento: “Proyecto de Acceso a Productores Familiares y Legalización Masiva en el Territorio Ecuatoriano.” dos objetos distintos, cuya naturaleza y atención en años anteriores requirió de medios y de políticas distintas unas de otras para cumplir y obtener sus fines. En adelante en esta investigación me referiré a este instrumento como: Proyecto de acceso y legalización a la propiedad.

Después de los datos que mencionaré a continuación argumentaré sobre lo acertado de unificar estas dos políticas en un solo instrumento de acuerdo con la coherencia que debe existir entre objetivos y medios de acuerdo con la metodología de Howlett, así como un análisis respecto de la eficiencia en la implementación de la política pública de titulación de tierras.

Coherencia entre objetivos y medios de la Política Pública de función social y ambiental de la tierra

Constitución de la República, artículo 282:

“El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental..”

Art. 25 de la Ley de Desarrollo Agrario

“FUNCION SOCIAL.- La tierra cumple su función social cuando está en producción y explotación, se conservan adecuadamente los recursos naturales renovables y se brinda protección al ecosistema, se garantiza la alimentación para todos los ecuatorianos y se generan excedentes para la exportación. La función social deberá traducirse en una elevación y redistribución de ingresos que permitan a toda la población compartir los beneficios de la riqueza y el desarrollo.”

De acuerdo con la teoría propuesta por Michael Hill y Peter hupe al respecto de la implementación de la Política Pública, previo a esta fase debe existir un diseño particular de política pública, en este caso el artículo de la Constitución ya mencionado y el artículo de la Ley de Desarrollo Agrario significan que la propiedad de la tierra está garantizada mientras esta garantice y cumpla la función social y ambiental.

Sin embargo si la propiedad de la tierra no garantiza la función social y ambiental de la tierra qué sucede?, esta pregunta exige el estudio desde el diseño y la implementación de esta política pública, es decir si el 72% de la tierra ya esta titulada y solo el 8% está baldío como para titular, los esfuerzos de la administración pública entonces requieren de implementar procesos de afectación de tierras que no se encuentren en producción, o que se encuentren abandonadas, o que en su defecto se encuentren deficientemente o parcialmente aprovechadas, o aún cuando exista su aprovechamiento este contravenga los procesos biológicos de impacto ambientales o de uso sustentable.

En este caso la coherencia entre objetivos y medios en la implementación de la política pública de la función social y ambiental de la tierra requiere medidas en cuanto a la expropiación y a la afectación y solo con ella encontrar un margen o un banco de tierras suficiente de donde se puedan promover eficientemente programas de redistribución.

Cuando se habla de la eficiencia de las tierras agrícolas del Ecuador, no se trata de un nuevo diseño de política, pues aún la ley Agraria de 1994 reconoce la necesidad de regular

las tierras deficientemente aprovechadas, así también la Constitución actual establece claramente el precepto de la función social y ambiental, sin embargo en el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca a pesar de existir mapas de uso, zonificación y aptitud del suelo rural no existen datos del nivel de eficiencia o aprovechamiento de las tierras rurales y/o agrícolas.

Se trata entonces este problema de política en particular de un error de la implementación, se podría considerar un error de los operadores de política, pues a pesar de ser una norma programática de la ley y de la Constitución, el nivel de eficiencia en el aprovechamiento productivo no ha sido una herramienta usada por la Administración Pública.

A mi criterio cuando se trata del problema del bajo nivel de eficiencia en la tierra agrícola, o aún la falta de información alrededor de este problema en el país, o cuando se trata de la falta de vinculación entre las tierras mal aprovechadas y los programas de redistribución, la respuesta es un problema de no incorporación en la agenda política, pues si bien existen instrumentos normativos, medios y objetivos, en la práctica de acuerdo con información proporcionada por la Dirección de Titulación de Tierras, el seguimiento a los planes de manejo en las tierras adjudicadas por el ex INDA y ex IERAC, así como de la actual Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, constituye una política nueva y reciente, de hecho la única verificación que se está actualmente practicando es una por muestreo, en la cual de acuerdo con el Director de esta área solo se puede hacer a un reducido número de propietarios al año, aún cuando la titulación se ha dado por miles en los últimos años.

Es importante también decir que de acuerdo con el Estatuto Orgánico Por Procesos del MAGAP, no existe una instancia administrativa que se encargue exclusivamente de hacer planes para fomentar el debido cumplimiento de la función social y ambiental, y con esto lo que se genera de acuerdo con el diseño de política pública mencionado en páginas anteriores, es una brecha en la implementación, pues si bien en una ley y la Constitución hablan del tema de la función social y ambiental, en la práctica los operadores de política pública no lo hacen de forma precisa y “exhaustiva”. El aprovechamiento de la tierra y los niveles de producción de esta debería constituir el principal indicador sobre el éxito o fracaso de la función social y ambiental en la propiedad de la tierra, esta porción de tierras debería obedecer a programas que busquen su integración o al menos intenten formular

planes para que la superficie de tierra más atomizada y por cierto aquella que le pertenece a los más pobres sea fomentada por medio de instrumentos coherentes con su diseño.

Frente a este problema de política pública, la Subsecretaría de Tierras en términos de Howlett está realizando una calibración del instrumento administrativo y formal de titulación de la tierra, en el sentido de que se está regulando por medio de instructivos y herramientas de campo, formas de implementar y de dar seguimiento a los planes de manejo de la tierra adjudicada, es decir una forma de vigilancia del efectivo cumplimiento de la responsabilidad social que existe frente a la tierra.

En décadas anteriores cuando la política de titulación de la tierra estaba a cargo del ex INDA o el ex IERAC, este servicio era bastante débil, centralizado y demorado, además de que consistía meramente en reconocer una posesión de tierra rural, hoy en día la titulación de la tierra es un servicio desconcentrado, gratuito y más completo, pues se trata de un título de propiedad inscrito, sin embargo la vigilancia sobre el cumplimiento de la función social y ambiental de la tierra, es un tema aún poco o escasamente desarrollado en la fase de implementación.

Frente a esto a partir de Mayo del 2014 la competencia que permite realizar un seguimiento a los planes de manejo permite verificar en campo el cumplimiento de la función social y ambiental de la tierra, so pena de que en caso de haber incumplido, este predio pueda ser revertido a su estado anterior, es decir a la propiedad del Estado.

Por el momento es una política pública débil con muy poco presupuesto, alrededor de 19.240 USD. al año, de acuerdo con la información financiera obtenida de la Dirección de Titulación de este año, lo cual es relativamente poco en comparación con los millones que se destinan a la ejecución de la política de titulación y redistribución de la tierra.

Es importante decir también que la otra categoría de tierra, las que pertenecen a los medianos y grandes agricultores también existe la duda de que también han sido observadas por el Estado al respecto de sus impactos ambientales y económicos en su proceso intensivo de producción.

Es clara la preocupación respecto de la eficiencia en términos de sustentabilidad de los recursos y de la tierra por parte de los propietarios de predios más grandes de 50 has., siendo estos en la mayoría de las provincias del Ecuador un número reducido que abarca grandes cantidades de tierra y no por coincidencia también las tierras más eficientes y aprovechables en términos de condiciones de producción.

Breve análisis de la dimensión procesal en la política pública de tierras:

Primeramente en la política de titulación de tierras que consiste en otorgar título a la tierra baldía que no tiene dueño, no se identifican actores de negociación formal con el Estado, así también en la Constitución del 2008 no se habla de la Titulación tampoco, pues se trata de una política que se encuentra en instrumentos legales de décadas anteriores como la Ley de Desarrollo Agrario y su Reglamento que se promulgaron en 1994.

Los beneficiarios de la titulación de tierra baldía son campesinos que no han regularizado su tierra, esta política de titulación deviene desde la Ley de Reforma Agraria de 1974 y por ende no existen registros de mesas de diálogo o de negociación con la Administración en los últimos años por parte de campesinos sin título de propiedad.

A nivel procesal como mencionaba anteriormente el espacio de política pública en la titulación de tierras es simple, pues los actores involucrados no tienen una organización formal, ni tampoco injerencia con la administración. De hecho la titulación basa su gestión en la actualidad en convenios suscritos por los gobiernos autónomos descentralizados con el proyecto de inversión encargado de la titulación, sin embargo en los actores desde el nivel procesal y su incidencia no existe ninguna evidencia instrumental en la actualidad.

Una posible razón podría ser que al dotar de servicios de titulación en el territorio, esto hace que la incidencia de actores como campesinos sin título sea mermada por efectos propios de la gestión. A pesar de que el proceso de titulación pese a llevar décadas implementándose aún no acabado ni tampoco se sabe con exactitud donde esta lo que falta por titular. (DNP; 2014)

En la implementación de la redistribución de tierras por otra parte si existen actores a nivel procesal que reflejan negociación e injerencia con el Gobierno, así pues se puede mencionar a la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria, que es una organización de la sociedad civil que ha tenido una amplia negociación con el Estado, ya sea en tema de ley de tierras y en temas de redistribución. (DNP; 2014)

De acuerdo con un informe de gestión del Proyecto de redistribución, denominado “Avances en la gestión de tierras” en el cual se detalla un aproximado de 50 predios entregados a asociaciones de la economía popular y solidaria de 1er orden en el período comprendido entre el 2010 – 2014, del total de estos predios que algunos consistieron meramente en intermediación financiera, de ellos 33 predios fueron a favor de diferentes asociaciones de 1er orden, pero que sin embargo de acuerdo a dos entrevistas realizadas a funcionarios de este Proyecto en agosto del 2014, y en función de un informe presentado en el mismo mes, la mayoría de las asociaciones beneficiarias a pesar de ser distintas en un 1er orden, en un segundo orden los 33 predios pertenecen a la misma organización denominada: “Organización Tierra y Vida”.

Este dato es bastante peculiar pues las solicitudes para la redistribución de tierras son bastantes a nivel nacional y provienen de diferentes organizaciones ya sea en 1er o 2do orden, como la “Federación Ecuatoriana de Indígenas”, “Federación Ecuatoriana de

Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras”, “Organización de los Indígenas Evangélicos del Ecuador”, entre muchas otras.

Sin embargo y pese a que la demanda de tierras para redistribuir es alta, ¿por qué la mayoría de beneficiarios pertenecen a la “Organización Tierra y Vida”?, posterior a este dato converse con funcionarios del Proyecto mediante entrevista en Agosto del 2014. Como conclusión de esta entrevista se determinó que la “Organización Tierra y Vida”, no es a fin o cercana al gobierno y que de hecho elaboró un manifiesto en el 2013 en contra de la gestión del proyecto de redistribución.

Otra conclusión importante que se pudo obtener fue que la “Organización Tierra y Vida” está representada por un mismo abogado “Miltón Yulán”, con quién aproximadamente en Mayo del 2014 pude conversar mediante una reunión en la Subsecretaría de Tierras y quién manifestó que la redistribución debería ser a favor de los “poseionarios y no de los meros solicitantes de tierra”.

Otro dato importante respecto de la “Organización Tierra y Vida” es que la mayor parte de los predios entregados fueron a favor de asociaciones que se encontraban en posesión de la tierra, particular que es difícil que en la práctica suceda pues la posesión en tierras que ya tienen título se conoce como invasión y es sancionada por la Ley.

Mediante entrevista al abogado Diego Ortiz, ex asesor legal del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, en Agosto del 2014, supo manifestarme que en la vigencia del ex Instituto, se otorgó cerca de 20 Garantías de Posesión a favor de la “Organización Tierra y Vida” representadas por el abogado Miltón Yulán.

Sin embargo cabe decir que la figura de la “Garantía de Posesión”, a pesar de haber sido otorgada mediante la actual Ley de Desarrollo Agrario, no existe como tal, pues la garantía de posesión no cabe contra tierra que tiene título de propiedad, lo cual generó que en muchos casos las posesiones de la “Organización Tierra y Vida” pudieron haber constituido delito, pero por diferentes presiones políticas, o aún negociaciones entre los propietarios, el proyecto y la organización, a la final se logró transar o mediar estas transferencias de dominio a favor de las asociaciones pertenecientes a la “Organización Tierra y Vida”.

El espacio de política pública de la redistribución de tierra está fijado por organizaciones de la economía popular y solidaria de primer orden, dentro de las organizaciones de segundo orden quién más injerencia tiene es la “Organización Tierra y Vida” pues ha sido considerablemente la más beneficiada de la redistribución, y dentro de las organizaciones de 3er orden, la incidencia en temas de redistribución es más baja, pues si bien han existido mesas de diálogo entre por ejemplo “Confederación de Nacionalidades indígenas de la Amazonia Ecuatoriana” y la CONAIE, “Confederación Nacional de Nacionalidades, Pueblos, Comunidades, Centros y Asociaciones Indígenas del Ecuador”, la evidencia de los efectos de estas Organizaciones en la gestión del proyecto es muy baja, principalmente porque el proyecto está diseñado para atender las solicitudes a nivel de asociación de 1er orden en donde el cumplimiento de requisitos es más fácil exigir, así como su dependencia a la Súper - Intendencia de la Economía Popular y Solidaria.

En la política de Legalización de Territorios de Posesión Ancestral, de acuerdo con informe del Proyecto, se evidencia que desde el año 2010 al 2014, los beneficiarios de la legalización de territorios ancestrales han sido en efecto diferentes Comunidades shuar, Ashuar, Comunidades ancestrales y diferentes Comunas Ancestrales.

Cabe decir que las Normas y la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, reconoce la legalización a favor de los territorios de posesión ancestral para los “Pueblos Indígenas y Tribales”, sin embargo ya desde la Constitución anterior del Ecuador la de 1998, esta extrapolación de “pueblos indígenas y tribales” se da a favor de las “Comunas, Comunidades, Pueblos y Nacionalidades.”

Cuando se refiere a “Pueblos y Nacionalidades” es más fácil identificarlos en la legislación internacional, pues la ancestralidad de estos actores es evidente desde hace siglos, sin embargo en el caso de las “Comunas y Comunidades”, estos términos y en particular estos actores fueron identificados de manera formal por el Estado a partir de la Ley de Organización y Régimen de Comunas promulgada en 1947, en donde en el artículo 1 se mencionan ambos términos aunque no se hace una distinción clara entre ellos, tampoco se hace una diferenciación entre comuna rural y comuna urbana, lo cual hasta el día de hoy constituye muchas veces un conflicto de competencia entre los Municipios y el Ministerio de Agricultura a la hora de legalizar su tierra.

Posiblemente debido a que la representación formal o a pesar de que estos interlocutores en el tema de legalización ancestral ya existen desde hace décadas, en esta investigación no halle informes producto de mesas de diálogo o negociación entre estos actores y la administración, similar a la redistribución, la negociación que la administración hace con cada Comuna, Comunidad, Pueblo o Nacionalidad se los hace de forma particular, en donde la relación entre estos actores y el Estado se lo hace de manera singular.

Nivel Micro - Estudio de la implementación instrumental

Información oficial sobre la implementación de los proyectos a cargo de la titulación y acceso a la propiedad de la Tierra:

Las siguientes tablas muestran cuanto se adjudicó por parte del Proyecto de Legalización Masiva en el Territorio ecuatoriano de Enero del 2010 a Noviembre del 2013:

Tabla 6

Providencias de Adjudicación por Provincia para el período enero 2010- noviembre 2013

Todas las provincias del Ecuador	2010	2011	2012	2013	Total
	27.159	31.107	25.956	49.961	134.183

Fuente: Planificación – Proyecto p.14

Providencias de adjudicación clasificada por hectáreas, en el período enero 2010- noviembre 2013

Todas las provincias del Ecuador	2010	2011	2012	2013	Total General	%
	125.122	107.682	40.716	200.895	474.505	100

Fuente: Planificación – Proyecto p.15

Estado de la implementación de la política pública de titulación de tierras:

En páginas anteriores mencionaba que es necesario el análisis de las metas del proyecto de Legalización masiva, el cual desde su vigencia en el 2010 planteó metas altas para adjudicar con brigadas en cada provincia, sin embargo advertía que esas metas numéricas no se respaldan en ninguna fuente oficial o específica, al menos de la bibliografía buscada y recabada para esta investigación no encontré motivación epistémica para establecer cuantos títulos debían generarse por Provincia, tampoco una explicación de porqué unas u otras provincias tenían un número diferente o mayor en sus metas.

Prueba de ello era que en la práctica las adjudicaciones generadas en cada provincia a pesar de que se destinaban recursos financieros, administrativos y técnicos para lograr este propósito las metas distanciaban de los logros pragmáticos conseguidos por cada delegación provincial, así como por cada Dirección Distrital.

Por ejemplo en el 2013 se obtuvieron los siguientes datos sobre las diferencias en las metas y en lo ejecutado por cada Distrito de tierras:

Meta por Distrito 2013	Total de la Meta Diseñada 2013	Implementado real 2013
Distrito Centro Oriental	21.600	21.726
Distrito Occidental	20.400	12.072
Distrito Austral	15.600	12.399
Distrito Central	19.200	5.129

Es sin embargo necesario advertir que dentro de la teoría de la implementación de la política pública esta brecha entre las metas y los medios puede tener diferentes connotaciones:

Primeramente; el diseño de estas metas no demuestra una evidencia epistemológica de cómo plantearlas o cuantificarlas en función de una necesidad específica, es decir 300 títulos, 200 o 100 títulos son en realidad necesidades administrativas y programáticas pero no necesariamente las necesarias para solucionar el problema de política pública de falta de título de propiedad en la ruralidad o de la alta informalidad de la sucesión y traspaso en la propiedad de la tierra en el campo, de ahí que si bien en uno de los Distritos la ejecución es bastante alta, en el resto la ejecución real está siempre por debajo de lo planeado.

Segundo; al conversar con funcionarios de cada Distrito, se determinó que si bien existía convenios locales, normativa interna, publicidad sobre la titulación, así como personal para desplazarse en territorio en función de la demanda, había un problema que no era considerado hasta el momento, y es que si bien la demanda para titular era alta y en muchos casos era motivada por los Gobiernos locales, juntas parroquiales, entre otros, estas solo se manejaban de acuerdo con la demanda y no existía una planificación para desplazarse en el territorio o para encontrar los vacíos no titulados en territorio.

Es decir la administración carecía de información específica para saber a dónde enviar las brigadas, el desplazamiento y la titulación eran continuos en todas las provincias, sin embargo ese desplazamiento era motivado en función de la demanda producto de los convenios con las autoridades locales o producto de la publicidad lograda en distinto grado en cada provincia y sector rural.

Pero esto a la vez genera un problema mayor, el desgaste efectivo y eficiente de los recursos administrativos y financieros, porque muchas veces se titulaba en cantones ya titulados y el margen faltante era menor, además se perdía tiempo y recursos en lugares donde posiblemente ya se tituló en el pasado y los residuos sin titular eran pocos y difíciles de identificar.

Uno de los problemas generados para este específico problema es que las adjudicaciones logradas por las instituciones pasadas, ex INDA y ex IERAC, no elaboraron una cartografía

de en que partes ya se tituló, por ende los desplazamientos y contingentes que hoy se utilizan en territorio carecen de precisión hacia donde destinar sus recursos, de ahí que si vemos los datos del 2010, 2011 y 2012, las adjudicaciones fueron incrementándose, posiblemente en virtud de esta continúa búsqueda a lo largo de los meses de en donde titular, una particularidad de esta reflexión implica que si bien las adjudicaciones aumentaron, la superficie de hectáreas tituladas fue en descenso entre los años 2010, 2011 y 2012, sin embargo en el 2013 hubo un incremento tanto en títulos entregados como en superficie, a pesar de que no existió una calibración del proyecto, así como una calibración de la metodología empleada en Distritos encargados de hacer esta tarea.

Las metas en el 2013 fueron incrementadas lo cual denota por un lado, que en efecto del año 2010 al 2012 la eficiencia en los títulos estuvo en descenso y que a más de distanciar los logros de las metas, la eficiencia lograda fue disminuyéndose, además de que los recursos y esfuerzos destinados lograron resultados bajos y que el logro del 2013 se ocasiona producto de la búsqueda constante y del rezago de la demanda que se acumuló con el transcurso de los años anteriores, lo cual justifica ahora una calibración del proyecto y de los distritos encargados de la titulación, pues lo que no se logro en 3 años, si se logro en el año anterior por diferentes razones. Entre estas razones se pueden considerar altos nivel de rezago en función de las demandas generadas por convenios locales, adopción de una medida cautelar en el 2013 que permitió garantizar la gratuidad de los costos cuando se titula tierra baldía lo cual incremento considerablemente la titulación, pues el Estado sumió costos que antes no lo hacía y por otra parte provincias que incrementaron su titulación, provincias que en efecto en años anteriores recibían menos recursos producto de una administración centralizada.

Tercero; otro problema que dificulta la implementación de la política pública de titulación de tierras de forma más eficiente es el hecho de que si bien el último censo agropecuario del 2000 permitió tener datos sobre la ruralidad, existe aún hoy por hoy una alta incertidumbre de cómo fueron los procesos de colonización promulgados a partir de los años 60 con la primera Ley de Reforma Agraria, también como mencionaba existe una alta incertidumbre de en donde ya se tituló, existe también una incertidumbre de una cartografía precisa sobre la situación de la propiedad rural.

En la actualidad la institución que se encarga de catastrar los predios rurales es el SIG Tierras que es financiado principalmente por La Banca Interamericana de Desarrollo y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sin embargo la tarea de este proyecto tiene una vigencia corta en el tiempo además de que sus metas en realidad son catastrar a solo 54 cantones a nivel nacional, sobrando aproximadamente 200 cantones más por catastrar; en la actualidad ninguna institución pública se ha preocupado por designar recursos a esta importante tarea de catastrar y efectuar una efectiva cartografía de los predios del Ecuador.

Fuente: Asesora legal del SIG TIERRAS

Es importante decir que el catastro que realizan los municipios se realiza con la inscripción del título y sirve para efectos de cobro de impuestos, este catastro incorpora una lógica solo urbana y no rural, y tampoco sirve en la actualidad como una herramienta útil o como instrumento nodal para la elaboración de políticas en el desarrollo rural.

De acuerdo con entrevista realizada a una asesora legal de este proyecto, la vigencia del SIG Tierras es hasta el 2017 y hasta la actualidad han logrado de su objetivo de 54 cantones cerca del 30% de la meta total, es decir aún falta para lograr su objetivo inicial. Sin embargo surge la gran duda de cómo fundamentar con éxito una política pública de desarrollo rural sin un catastro real, además de que su meta total a futuro no va a cubrir lo que falta catastrar y de hecho aún no se cuenta con el financiamiento para catastrar la totalidad de cantones rurales del país, es decir su carencia no solo es un problema en la implementación de la política de administración de tierras sino también es un problema en el sentido de que carece de diseño y aún de su ubicación en la agenda política.

Pienso que esto constituye un problema de política importante ya sea para titular como para redistribuir tierra, puesto que la información de la ruralidad es una herramienta fundamental para diseñar e implementar programas exitosos de desarrollo rural y/o de reforma agraria, caso contrario la administración seguirá actuando de forma ciega ante la demanda, sin capacidad de planeación y solo con capacidad para abastecer un servicio requerido, debilitando gravemente su capacidad para actuar de forma eficiente en recursos, operatividad y metas.

Cuarto; si bien las metas logradas por la adjudicación y/o titulación de la tierra de los poseionarios ha sido bastante alta, desde el año 2010 hasta el 2013 que es la información pública con la que se cuenta, esto en sí ya constituye un logro considerable para la administración pública, puesto que si se compara con años anteriores y con décadas anteriores la adjudicación es significativamente más alta en los últimos años.

Reporte de Adjudicaciones realizadas por el ex - INDA:

<u>Fecha Inicial:</u> <u>01-01-1998</u>	ADJUDICACIONES	Superficie en hectáreas adjudicadas
<u>Fecha Final:</u> <u>31-12-2009</u>		
11 años de administración	122.632	11,5827371,9

Reporte de Adjudicaciones realizadas por la actual Subsecretaría de tierras y el Proyecto de legalización de tierras:

<u>Fecha Inicial:</u> <u>01-01-2010</u>	ADJUDICACIONES	Superficie en hectáreas adjudicadas
<u>Fecha Final:</u> <u>24-06-2014</u>		
4 años de administración	157.735	9,54989,1548

Sin embargo el análisis de Pressman y Wildavski (1998) alrededor del proceso de implementación de la política pública evidencia la importante necesidad de evaluar los procesos de ejecución que hace el Estado, Howlett (2005) también refiere un importante diálogo entre los medios y los objetivos con el propósito de lograr una coherencia adecuada entre estos, de ahí que este análisis sugiere la necesidad de reflexionar ante la metodología actualmente propuesta, así como la necesidad del Estado de invertir más en buscar información necesaria que motive una metodología más eficiente para titular, que utilice menos recursos, menos tiempo y consiga mayores logros.

En la parte final del segundo capítulo mencionaba un análisis de la corporación ECOLEX (2008), quién hace una justa investigación de la política pública de titulación de tierras hasta el 2008, mencionando entre los principales problemas de política; “1.- los altos costos que requiere la titulación, 2.- los desplazamientos que requieren los campesinos para realizar esta tramitología, 3.- y la falta de publicidad sobre este tipo de servicios tan importantes.”

Para lo cual puedo decir en función del Manual de Titulación elaborado por la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria en el 2014, así como en función de los flujogramas propuestos por el proyecto de legalización masiva a partir del 2010 lo siguiente: 1.- los costos han disminuido considerablemente ya sea por servicios administrativos, elaboración de planimetrías que ahora son proporcionadas por el proyecto, planes de manejo que también los elabora el proyecto, y costos notariales y de inscripción que también en la actualidad los asume el proyecto y las Direcciones Distritales de Tierras; (es decir provisión de servicios a través de una capacidad sustantiva compleja) 2.- los desplazamientos que en la actualidad deben hacer los campesinos son menores, pues las brigadas en todas las provincias del país, así como los convenios múltiples con las autoridades locales han permitido disminuir la dificultad que anteriormente tenían los campesinos para desplazarse a los lugares urbanos y poder adquirir un título; 3.- en la actualidad la publicidad es mucho mayor que en el pasado, ya sea a través de medios de radio, electrónicos, por campañas o entre otros.

Los logros obtenidos por la administración en la política pública de titulación de tierras es considerablemente mejor en la actualidad en comparación con los primeros años de la década del 2000, sin embargo las calibraciones en la institucionalidad como ya mencioné son necesarias, incluso la metodología para lograrlo requiere una gestión por procesos más efectiva, así como información que permita precisar el papel que debe hacer la administración.

Por otra parte es importante decir que se justifica una calibración en la implementación de la titulación en virtud de que la coherencia entre objetivos y medios no es la adecuada, conforme explico en el nivel meso de este capítulo, la titulación contiene instrumentos nodales y de tesoro, pero los instrumentos de organización y de autoridad obedecen a un

estilo de política y de gobernanza distinto, pues responden a una capacidad sustantiva simple y un espacio de política más complejo, es decir se trata de una organización aún centralizada, a un nivel meramente de una Subsecretaría, y además la ley tiene una vigencia de 20 años, en donde el estilo de política tenía como objetivo principal regular y limitar, esto sin dejar de mencionar que el espacio de política en ese entonces era notoriamente más complejo.

Así la calibración instrumental requiere que en un nivel sustantivo los instrumentos de organización y de autoridad sean acordes al estilo de política actual, permitiendo ser coherente con una provisión de bienes servicios descentralizada, efectiva y con medios legales coherentes y expeditos a los objetivos de política.

Con una mayor titulación de la tierra producto unos instrumentos más coherentes entre objetivos y medios, los desafíos y los problemas que ubicar en la agenda política son otros, tales como mejorar los servicios de titulación, así por ejemplo de acuerdo con el Manual de Titulación del 2014, el promedio para titular a una persona en función de los costos y trámites que asume el Estado, pueden llegar a tardar hasta 3 meses o incluso un poco más.

El índice de conflictividad producto de la titulación tampoco se hace esperar, pues si en los años anteriores la tasa de conflictividad era alta a pesar de que la titulación era más baja, “ECOLEX 2010”, en la actualidad al haber mayor titulación, los problemas que atender producto de la conflictividad en el campo podrían aún subsistir como consecuencia de una titulación acelerada orientada principalmente por metas y no calidad de los títulos.

Además es muy importante considerar que la titulación de la propiedad de la tierra es apenas el primer paso de una política pública de desarrollo rural, pues el título de propiedad no resuelve todas las deficiencias que la ruralidad sufre, simplemente es el primer paso de una política regulatoria para el desarrollo y la redistribución.

Estado de la Implementación del Proyecto a cargo de la redistribución de la propiedad de la tierra:

La cantidad redistribuida como predios del Estado que se transfieren a asociaciones y organizaciones es de 16.179,23 has. Durante el tiempo de vigencia del proyecto, hasta el corte de este análisis que fue en Noviembre del 2013, si comparamos este dato con el total de has. que existe en el país, 12'355.831 hectáreas, el resultado es 0.00013% redistribuido, esto sin olvidar que el 72% de la tierra ya esta titulada y solo 0.59% está en propiedad de instituciones públicas.

Por otra parte el dato de predios afectados por el Proyecto de redistribución de tierras es de 1.436,64 has. De un total de 12,355.830 hectáreas en el país, de acuerdo con los datos oficiales el 72% de este total es tierras privadas, es decir 8.896,197 has. es superficie privada, el resto corresponde a otros usos como de comuneros, ocupadas sin título, etc.

De esta forma se puede decir que del total de tierras afectadas las 1.436,64 has constituyen apenas el 0.016 % de tierras afectadas para la redistribución, es decir se han afectado también mucho menos del 1% del potencial de tierras que se pueden afectar para los programas de redistribución de tierras.

Este análisis en cuanto al impacto de lo redistribuido y de lo expropiado en comparación con el potencial total de tierras, constituye una evidencia clara que permite medir o precisar el nivel de coherencia entre objetivos y medios de esta política, pues como mencionaba en el subcapítulo de medios e instrumentos de la política de redistribución, para el caso de esta política existen instrumentos nodales, de tesoro y de organización sin embargo al igual que

en la titulación los instrumentos de autoridad no son acordes a los objetivos de esta política, constituyendo principalmente un medio lento, costoso y poco eficaz, prueba de ello son las causales para expropiar que en la práctica luego de 20 años algunas de ellas en la realidad nunca se han logrado comprobar o constatar.

Sin embargo estos datos aún no reflejan la calidad de esta política, pues comparar un índice bajo frente a todo el potencial que se puede redistribuir solo es comparable en función del potencial total de tierra que se dispone, pero en realidad no sirve para medir indicadores que expresen nivel de vida o de satisfacción de necesidades básicas de los beneficiarios de la redistribución.

Sin embargo en función del diseño de política sobre la propiedad de la tierra, es importante decir que la función social y ambiental debe servir como principal indicador del nivel de eficiencia en el aprovechamiento de la tierra agrícola, puesto que como mencionaba la falta de un catastro y sobre todo de un instrumento específicamente encargado de medir las tierras que efectivamente se encuentran en baja, mediana y/o alta producción así como la medición del impacto ambiental y económico de los procesos productivos que se hacen en estas, esto vuelve poco eficiente la política de redistribución de tierra, pues si los instrumentos para medir cualitativamente la producción de la tierra agrícola del país son débiles o poco eficientes, la cantidad de tierra disponible para redistribuir también va a ser baja conforme lo demuestra el 0,016% afectado, como producto de esta política.

La función social y ambiental es el principal parámetro pues solo aquellos predios o fincas que están incumpliendo esta condición son susceptibles de expropiar y sin este recurso el Estado no dispondría de tierra para afectar y por ende para redistribuir.

He mencionado varias veces en esta investigación que un problema es que la política diseñada para este efecto carece de instrumentos de implementación coherentes con sus objetivos, pues los procesos de expropiación planteados en la Ley de Desarrollo Agrario son los menos usados para los programas de redistribución por su falta de eficiencia a la hora de utilizarlos, un ejemplo de ello se obtiene luego de sacar una media en los trámites sustanciados por estas causas, pues un trámite de expropiación fundamentado en esta ley,

solo en primera instancia puede durar hasta dos años, esto sin contar las etapas de impugnación o apelación. Fuente: Director de Saneamiento de la STRA. 2014.

Es por esta razón que el instrumento privilegiado es la Declaratoria de Utilidad Pública para los programas de redistribución de tierras, sin embargo esto demuestra claramente la falta de coherencia entre los objetivos y los medios de la política, pues la declaratoria de utilidad pública es una institución jurídica que se fundamenta en el interés superior del Estado sobre el interés particular, como por ejemplo construcciones de puentes, hospitales, entre otros.

Utilizar esta institución jurídica desvirtúa una política pública de desarrollo rural, pues la expropiación destinada para los programas de redistribución debería servir como un instrumento que mida, compruebe y vigile el uso debido y apropiado de nuestros recursos naturales, en este caso el aprovechamiento de la tierra agrícola.

La política pública de redistribución de tierra debe concebirse como un proceso dinámico en la que las tierras que el Estado y los ciudadanos tienen estén sujetas a un constante proceso de calidad, observando los diferentes procesos de cultivo, producción y aprovechamiento, este tipo de dinámica es el eje fundamental para proponer una matriz productiva que conciba a la tierra como un recurso aprovechable de forma sustentable, lamentablemente esta competencia no está asignada aún a ninguna institución, programa o dirección del MAGAP, evidenciando poca coherencia aún entre el objetivo del desarrollo rural y la falta de medios para la observancia, vigilia y tutela de los procesos productivos que se hagan de la tierra aprovechable.

De hecho en los datos oficiales utilizados por el proyecto de acceso y redistribución de tierra como instrumento nodal no existe ningún dato que refleje el nivel de aprovechamiento de las tierras y con ello se evidencia que las tierras afectadas están principalmente motivadas por la demanda y no por un proceso de planeación y formulación adecuada propia de la administración para la redistribución de los factores de producción. Si la administración encargada de implementar este tipo de política permanece funcionando en virtud de la demanda y no de la programación y planeación acertada, los logros y aciertos de esta política pública seguirán siendo limitados en los años venideros.

Es decir la implementación de la redistribución de tierra carece de un diseño de política particular y funciona principalmente en función de la demanda de tierra que exista, limitando los efectos y resultados que esta política tenga, pues su diseño estará siempre supeditado a las exigencias de entre los actores procesales ante el nivel sustantivo, pues el nivel sustantivo carece de instrumentos de tesoro, organización y aún de autoridad para medir la productividad de la tierra y fundamenta su actuar principalmente en los requerimientos de los actores en el nivel procesal.

Predios entregados a través del Proyecto de redistribución:

A partir de la vigencia del Proyecto encargado de ejecutar la política de redistribución de tierras en el año 2010 y suscrito a la Subsecretaría de Tierras del Ministerio de Agricultura, la cantidad de tierras redistribuidas es aproximadamente 9.504 has, esto sin contar el componente de legalización de territorios ancestrales, que si bien es un reconocimiento a la garantía constitucional de respetar y proteger la posesión ancestral de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, para efectos de la política de redistribución considero necesario estudiar por separado la legalización de territorios, pues los resultados de la política de legalización corresponden más a desarrollo comunitario y posesión inmemorable del territorio, en donde más que la producción prima también valores ancestrales y de supervivencia cultural.

Así la redistribución de tierras en estos cuatro años se reduce a 54 predios hasta abril del 2014, que suman un total aproximado de 9.504 has., de las cuales en el 2010 se entregó 1 predio, en el 2011 se entregó 13 predios, en el 2014 se entregó 14 predios, en el 2013 se entregó 4 predios y en el 2014 se ha entregado 2, el resto de predios han sido entregados a través del proyecto pero en realidad han sido producto de trámites de expropiación llevados a cabo por los mismos interesados o procesos de compra impulsados por las mismas asociaciones.

El total de beneficiarios de los predios redistribuidos es de 4.425 personas, estos predios tienen diferentes orígenes, algunos fueron transferidos como activos de la banca que quebró en la crisis financiera del Ecuador en el 2001, otros fueron declarados de Utilidad Pública y financiados con CPGs u otros fondos públicos, muchos de ellos fueron compra venta entre

particulares y asociaciones en donde el proyecto actuó con asistencia técnica, legal y financiera, otros vinieron de trámites de expropiación y otros de transferencia de otras instituciones públicas, como aquellos que vienen de las fuerzas armadas o de otros ministerios.

Si bien el potencial para redistribuir en función de las tierras disponibles para expropiar es solo una variable, es necesario considerar como ha sido el proceso de redistribución en estos 4 años a partir de la inauguración de este proyecto, el cual no tiene precedentes en la historia del Ecuador, pues anteriormente solo se había privilegiado la titulación de las tierras para los poseedores y la legalización de territorios para las comunidades, pueblos y nacionalidades, siendo la redistribución siempre un tema relegado o que estaba sujeto a los trámites de expropiación propios del ordenamiento legal y no constituían un servicio de la administración pública.

A partir de este principio, la implementación de este proyecto y de la política pública de redistribución, se erige en función de un estilo de política en donde el nivel sustantivo es complejo por las consideraciones ya expuestas, así frente a una Constitución que desde el 2008 declara la necesidad pragmática de la administración de redistribuir y garantizar el acceso a la tierra, en el 2010 SENPLADES aprueba este proyecto de gasto de inversión y se empiezan a destinar recursos económicos que en la actualidad suman 191 millones para la ejecución de este y otros programas ya mencionados como la titulación masiva, además de que se destina personal técnico y legal en las provincias a nivel nacional y en los Distritos de tierras para lograr este cometido.

Sin embargo y en términos de Howlett la implementación de la política de redistribución de la tierra ha estado marcada principalmente por la falta de coherencia entre los objetivos y los medios, pues mientras la Constitución exige la redistribución y el acceso, la legislación agropecuaria vigente en la totalidad de su articulado no establece nada vinculado con la redistribución de la tierra, convirtiéndose en un objetivo que requiere la administración implementar pero sin medios claros que lo permitan, de ahí que si bien se ha logrado implementar un proyecto cuya política es nueva y reciente en el Ecuador, falta mucho por mejorar, o evaluar en términos de Pressman y Wildawski (1998) y/o calibrar de acuerdo

con Howlett (2008), con el objeto de obtener mayor coherencia entre los objetivos y los medios de esta política.

Esto significa que existen instrumentos de autoridad en la Constitución respecto de la redistribución, pero en la Legislación agraria no existen instrumentos de autoridad respecto de la redistribución, evidenciando una brecha instrumental entre la Constitución y la Ley, además los instrumentos de organización carecen de procesos de evaluación que permitan a su vez ser calibrar adecuadamente para obtener mayor coherencia instrumental.

De los predios redistribuidos han habido una serie de problemas que a través de las diferentes administraciones se han ido superando, así por ejemplo en los primeros años del proyecto 2010, 2011, 2012, se entregaron más predios que en los dos últimos años, pero uno de los problemas mayores de estos predios entregados, fue que estuvieron sujetos a presiones políticas que obligaron a entregar la mayor cantidad de tierras, despreocupando la calidad de los predios que se redistribuían ya sea por aspectos técnicos y/o legales.

De ahí que de los predios redistribuidos no se han podido dar seguimiento y asistencia a los mismos, de hecho la administración del proyecto está diseñada para atender principalmente la demanda de nuevas tierras, elaborar planes productivos y sanear predios para continuar con la ejecución de la redistribución de tierras, sin embargo la asistencia y seguimiento continuo no existe, lo cual ha generado los principales obstáculos para determinar el éxito en la implementación de la redistribución de tierras.

El MAGAP frente a esta importante deficiencia implementa una consultoría de seguimiento a 27 predios entregados por este proyecto, esto como fase inicial para posteriormente hacer seguimiento del resto de predios, para lo cual se destino mediante partida presupuestaria 1,700.000 USD, un millón setecientos mil dólares a través de una consultoría de asesoría especializada para brindar soporte a los predios entregados.

De dicha intervención y por el análisis del propio proyecto se ha determinado que de los 27 predios, 10 de ellos si están en producción y constituyen un importante precedente para una eficiente política de redistribución de tierras, mientras que otros 9 predios no se encuentran en producción principalmente porque la asistencia técnica no fue la adecuada, es decir se adquirieron predios por parte de organizaciones y asociaciones solicitantes sin embargo por

diferentes motivos como falta de infraestructura de riego o de maquinaria e inversión insuficiente no han podido aún iniciar su producción; por otra parte 8 de los predios restantes se encuentran en una producción media y deficiente por estas razones y en otros casos por obstáculos ocasionados por problemas o deficiencias legales.

De los predios entregados 12 de ellos tienen problemas legales como invasiones, conflictos de linderos o falta de perfeccionamiento en las transferencias de dominio.

El análisis sobre el estado de los predios es aún preliminar y además requiere una intervención de aproximadamente 25 predios más a los intervenidos a través del proyecto y del Ministerio.

El proyecto en su diseño, cuando fue aprobado mediante resolución de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, (SENPLADES), concibió una vigencia del proyecto de 4 años, sin embargo frente a un cumplimiento de metas lento y cuyo impacto es incierto principalmente por una inadecuada coherencia instrumental, así como por falta de un diseño de política específico para la redistribución, esto se ha reflejado en problemas de gestión tales como: 1.- alta demanda de tierra, 2.- poca oferta de tierras disponibles, 3.- procedimientos largos en el ordenamiento legal vigente para expropiar y transferir, 4.- Falta de financiamiento adecuado en los primeros años del proyecto, 5.- Alta cantidad de conflictividad en la tierra y en las organizaciones solicitantes, 6.- Falta de crédito productivo y en asistencia técnica en los primeros años del proyecto, 7.- Falta de subsidios y protección a los predios que se van entregando, y 8.- Falta de mecanismos y procedimientos expeditos que permitan la implementación de la redistribución de tierras. Por este motivo a fines del año 2013 se solicita a SENPLADES una readecuación del proyecto en su estructura administrativa y orgánica y una prórroga de vigencia del Proyecto hasta el 2017.

Es importante decir que este cambio en la estructura del Proyecto constituye una calibración de los medios que ejecutan la política de redistribución, como en este caso el Proyecto, sin embargo dicha calibración también incorporó en un solo proyecto la titulación masiva de la tierra que mencionaba en páginas anteriores, para lo cual unificó el presupuesto de los proyectos pero con esto también se unificó la administración encargada

de ejecutar ambas políticas, por un lado la titulación de la tierra de forma masiva y por el otro la redistribución y acceso a la tierra, esta calibración a pesar de que consideró por ejemplo dar mayor cantidad de recursos a los proyectos productivos y a la asistencia de los mismos, entre otros ajustes necesarios para la implementación de estas políticas, también generó mayor carga de metas, responsabilidades y de trabajo a una sola gerencia o a un solo instrumento de organización, para lo cual no existe ninguna evidencia epistémica que justifique unificar dos políticas públicas distintas y con complejidades propias de cada una, en un solo instrumento de organización, más aún cuando dicho instrumento como manifesté hace un momento carece de niveles de evaluación y seguimiento necesarios para garantizar el éxito en la implementación.

Considero que esto a la postre va a significar para el proyecto mayor necesidad de ejecutar para el cumplimiento de metas y con ello menos auditoría y evaluación en la implementación de ambas políticas, esto sobre todo fundamentado en que las complejidades y los problemas de cada política son diversos y al ser un solo instrumento de organización los niveles de evaluación y seguimiento son más difíciles de resolver y sobre llevar, además de que las metas y la necesidad de ejecución van a ser mayores, aún con el mismo personal que antes, pero con una sola gerencia, esto sin mencionar que la experiencia demuestra que cuando es mayor la necesidad de cumplir una meta, es menor los niveles de medición en la calidad de los servicios, al menos de acuerdo con lo que ha sucedido en la implementación de la legalización masiva y en la redistribución en los últimos años.

La interrogante de porque en los 3 primeros años del proyecto se entrego más tierras responde a que para justificar la existencia de este nuevo proyecto las metas de cumplimiento eran muy altas y sobre todo se las había formulado sin ninguna base epistémica sobre el problema de política en particular que se pretendía resolver, por esta razón se entregó en el 2011, 2012 más predios que en los años venideros.

Es importante decir que la mayor cantidad de predios entregados en los años 2012 y 2013, fueron predios cuyo costo fue el valor real comercial, no consideraron crédito productivo y además no existió ningún tipo de subsidio por parte del Estado para las organizaciones beneficiarias de estas tierras, lo cual contradice en gran manera una política de desarrollo

rural, pues como mencionaba en el capítulo 2 de esta investigación, los países que forman parte de la OCDE coinciden que el mejor mecanismo para fomentar el desarrollo es proteger y subsidiar la agricultura pues se trata de un sector frágil y desamparado, que sin la protección adecuada por parte del Estado las evidencias demuestran en estos casos siempre un bajo crecimiento económico para el sector rural.

En el año 2013 se identifica de forma acertada que las asociaciones adjudicatarias de tierras en los años anteriores iban a tener problemas para cumplir con sus obligaciones crediticias adquiridas para el pago de la tierra en los próximos años, por este motivo se considera un Convenio entre el MAGAP y el Banco Nacional de Fomento, con este instrumento lo que se pretendía es bajar el costo operativo que el banco daba por conceder el crédito a la tierra, además un subsidio del 30% del valor total de la tierra.

La razón se justifica en que los costos para adquirir los créditos para el pago de la tierra, eran similares a los de un banco privado, es decir una tasa del 12% de interés, sin embargo la Ley actual de Desarrollo Agrario establece que el Banco Nacional de Fomento es el encargado de otorgar créditos para el desarrollo productivo de la tierra a tasas diferenciales, sin embargo de acuerdo con varios comunicados oficiales de la Gerencia del Banco al Ministerio de Agricultura, estas tasa preferenciales no se podían financiar, pues la estructura del Banco y su Ley Orgánica de funcionamiento no guardaba coherencia con la Ley de Desarrollo Agrario impidiendo otorgar crédito al valor de tasas diferenciales.

Posterior a este Convenio el cual fue suscrito en Noviembre del 2012, un año después se había reducido considerablemente el cumplimiento de metas del proyecto, a pesar de que se contaba con un nuevo instrumento de tesoro que viabilice la redistribución, además de que el hecho de que el Ministerio subsidia el 30% del valor de la tierra constituye una acción afirmativa que beneficia considerablemente a las organizaciones beneficiarias de la redistribución.

Sin embargo en los informes de ejecución del proyecto a fines del 2013 y comienzos del 2014 la gerencia del proyecto informa que envió al Banco Nacional de Fomento 110 proyectos de créditos para aprobar, sin embargo solo se aprobaron 4, lo cual era el porcentaje de ejecución más bajo durante la vigencia del proyecto, además de esto, para lo

que va del 2014 solo se ha entregado 2 predios. Este informe establece que el Banco Nacional de fomento negó la mayoría de solicitudes de crédito puesto que lo que establecía el Convenio era inejecutable para los gastos operativos que debía cubrir el Banco por Ley.

Por otra parte en el informe de ejecución de la Gerencia del Banco Nacional de Fomento describen que en efecto es necesario una reestructuración del funcionamiento del Banco para que este pueda funcionar con una lógica de banco público de desarrollo y no como un banco privado, sin embargo también atribuyó el no otorgamiento de créditos, a que los predios que se pretendían adjudicar no eran viablemente productivos.

El informe del Banco revela un dato importante y es que la mayoría de las adjudicaciones a las organizaciones conceden 2 años plazo de amortización y en efecto es temprano aún determinar que los planes de manejo realizados, el tipo de tierra y las condiciones de entrega de tierra permitan proyectos productivos a largo plazo exitosos, además de que esto también es confirmado por la intervención que se hace a través de la asesoría especializada en predios entregados, pues 10 de ellos están productivos, 8 no lo están y 9 están en producción mediana y baja.

A pesar de que esto revela una grave deficiencia en la implementación a cargo del proyecto de redistribución de tierras, puesto que pone en juego un modelo productivo y de acceso a la tierra que en efecto pueda mejorar el nivel de vida de quienes se benefician del mismo, también ha sido una razón determinante para proponer una ley de tierras y un ordenamiento legal renovado y eficiente, también ha motivado numerables reestructuras del proyecto en su funcionamiento, además de que en la actualidad se busca comprometer una participación más integral de todos los programas y componentes del Ministerio de Agricultura para la redistribución de la tierra.

Es decir a pesar de que como instrumento de organización es innegable que han existido una serie de reformas institucionales, la calibración de estos instrumentos sigue siendo necesaria pues los niveles de evaluación son muy bajos y la aparición de otros instrumentos que permitirían una mejor gestión siguen siendo necesarios como por ejemplo una nueva ley, como instrumento de autoridad que viabilice la redistribución.

Así también en el primer trimestre del 2014 se firma una Adenda al Convenio del 2013 y se destina un subsidio de parte del Ministerio al Banco para poder garantizar que se concedan créditos con una tasa diferencial, además se conserva el 30% del subsidio de la tierra y finalmente se considera un crédito subsidiado también para el desarrollo productivo del predio.

En el capítulo 2 de esta investigación mencionaba que en efecto este Ministerio ha sufrido una inestabilidad institucional a lo largo de los últimos 7 años de Gobierno, pues ha tenido más de 5 Ministros de Agricultura, más de 6 Subsecretarios de Tierras y al menos 4 Gerentes del proyecto de redistribución, esto indudablemente de acuerdo con la teoría institucionalista, contradice la estabilidad y fortalecimiento de las instituciones, además de que los logros y conocimientos empíricos se pierden, así como la continuidad en la ejecución de las políticas.

Sin embargo y a pesar de este detalle, en el caso específico del proyecto de redistribución, de acuerdo con el análisis descrito en estas páginas se evidencia de que a pesar de identificarse varios errores en la implementación de la política de redistribución, así como de un empleo inadecuado de los medios para con los objetivos de la política, es plausible que a diferencia de la política de titulación masiva, esta política ha tenido una calibración continúa de los medios de adquisición de las tierras, de los instrumentos que conceden los créditos, de los medios institucionales que otorgan la asistencia y seguimiento productivo, así como en el personal administrativo, en los filtros para conceder la redistribución y en los mecanismos legales para acceder y otorgar tierra, entre otros más.

Sin embargo si es que las reformas institucionales han sido continuas a que se debe un constante intento de calibración de esta política, a diferencia de la titulación masiva o de otros servicios que dependen de un nuevo ordenamiento legal para ser recalibrados y que sean más coherentes entre objetivos y medios conforme he mencionado en varios ejemplos de esta investigación, a que se debe una común calibración en la implementación de la política de redistribución.

Por un lado el monitoreo constante como un proyecto de inversión ha significado la necesidad de justificar en mayor grado la calibración constante de este proyecto, además de

que frente a una implementación o ejecución baja en comparación con el potencial de tierra que se solicita o que se requiere redistribuir con el fin de bajar las grandes brechas que existen en la tenencia y propiedad de la tierra, es necesario redefinir el diseño y la implementación de esta política de forma más precisa en función de las variables determinadas y los problemas de política bien definidos y sustentados de forma epistémica.

Pienso que con los datos y variables descritos en cuanto a la ejecución de la política de redistribución a través del proyecto, no sería correcto decir que la implementación de la redistribución ha sido eficiente o exitosa, sin embargo es claro que en un estilo de política en donde el nivel sustantivo es complejo y el espacio de política es sencillo, es necesario proveer de bienes y servicios en las redistribución de mayor calidad, respondiendo a un diseño de política más acertado y cuyos impactos sean constantemente medidos para orientar mejor la calibración instrumental.

Los objetivos de esta política solo se fundamentan por ahora en preceptos constitucionales y en objetivos y metas políticas que carecen de un fundamento epistemológico, lo cual hace que la coherencia entre objetivos y medios que permiten la correcta implementación sea difusa y con ella difícilmente medible.

Es decir se ha redistribuido tierra, pero ¿cuánto falta por redistribuir?, se ha dado tierra pero ¿qué tan eficiente productivamente es esta y en qué medida permite el mejoramiento de las condiciones de vida de sus beneficiarios?, ¿qué tan amigable y correcta es esta política de redistribución con el uso adecuado de nuestros recursos productivos como la tierra y la mano de obra?, ¿por qué es un proyecto de inversión con un período de vigencia corto en el tiempo, cuando la tierra ha obedecido siempre a dinámicas de la propiedad y del mercado continuas que requieren incluso como fallas de mercado siempre ser reguladas por el Estado?, estas y otras preguntas requieren que el proyecto de redistribución deje de ser de inversión y se vuelva de gasto corriente con vigencia en el devenir del tiempo con calibraciones tanto en el diseño como en la implementación de esta política, incluyendo instrumentos de política pública que permitan dar respuestas a todas estas preguntas, de hecho sin una medición precisa de estas interrogantes, las calibraciones y reformas institucionales que se hagan en esta dimensión sectorial de política, seguirán teniendo un impacto deficiente y limitado.

Bibliografía:

- Anderson, J. E. 1975 Public Policy Making
- Baumgartner, FR y BD Jones (1991). 'Agenda Dinámica y subsistema de Políticas,' Journal of Politics
- Bobbio Norberto El problema del positivismo jurídico. Traducción castellana de Ernesto Garzón Valdés, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 1965 (reedición mexicana en Fontamara, México, 1991).
- Dunsine, A. 1978 The excussion process.
- Easton, D. 1953, The political System.
- El sector agrario en el Ecuador: incertidumbres, riesgos ante la globalización. N. 24 FLACSO, Jara, Carlos y Chiriboga 1984 Problemática Agraria y Alternativas
- FEPP / FIDA El costo de la tierra.; García P. Francisco 2006.
- Hill M. Peter Hupe, 2009, Implementing Public Policy.
- Hill Michael and Peter Hupe, 2009, Implementing Public Policy,
- Howlett M. Rayner., Comprender el giro histórico en las ciencias políticas: Una crítica de la estocástica, la narrativa, la dependencia y la ruta modelos de proceso de secuenciación de la formulación de políticas a través del tiempo.
- Howlett M. y Cashore B. 1999 El problema de la variable dependiente en el Estudio de cambio de políticas: comprendiendo el Cambio de directiva como problema metodológico.

- Howlett Michael (2005), “What is a policy instrument?: policy tools, policy mixes, and policy implementation styles”. In: Pearl Eliadis, Margaret Hill, Michael Howlett (Ed.), *Designing government: from instruments to governance*. Montreal: McGill-Queen's University Press, p. 31-50.
- Información proporcionada por la Dirección de Normativa y Política de Tierras, DNP; 2014.
- Jorge Paladines, *Omisión legislativa normativa - Del Decisionismo político al control constitucional*, 2010.
- Kagan, R. A., 1978 *Regulatory Justice Implementing a wage price freeze*
- Martínez Rodrigo, Palma Amalia, Atalah Eduardo, Pinnheiro Ana Cristina, “Inseguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y El Caribe”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- Maynard Moody 2000, *State agent or citizen agent: two narratives of discretion*.
- Mazmanian, D. A. and Sabatier, P. A. 1983 *Implementation and Public policy*.
- Morales M. Naughton – Treves, L, y Suárez. 2010, *Seguridad en la tenencia de la tierra e incentivos para la conservación de bosques*. ECOLEX, Quito – Ecuador.
- Peters Guy, (1998) *Governance Politics and the Estate*,
- Proyecto SICA 2002, *Informe de resultados del III censo nacional agropecuario del año 2000*.
- Proyecto Unificado de Acceso a productores familiares y legalización masiva en el Territorio Ecuatoriano. 2013.
- Reforma Agraria en el Ecuador; viejos temas, nuevos argumentos. Sistema de Investigación de la problemática agraria en el Ecuador. SIPAE, 2008; Frank Brassel, Stalin Herrera, Michel Laforge.
- Reuniones en la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional.
- Roe, Emery, (1994), *Narrative Policy Analysis*, Duke University Press, Durham and London
- Sabatier P.A. 1986, *Top down and bottom up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis*.
- Stiglitz Joseph, 2000, *la economía del sector público*.

- Tierra Urgente; 2011, Francisco Hidalgo, Michel Laforge, Mark Dufumier.
- Torre V. 1999, Poltiewerk, community policing, professionalism.
- Viteri Díaz, G:2007 Reforma Agraria en el Ecuador
- Weber, M. 1947, The theory of social and economic organization.
- Wildavsky A. y Pressman J., 1998, Como Grandes Espectativas Concebidas en Washington se frustran en Oakland.
- Wildavsky A.B. 1979 speakin truth to power: the analysis and the craft of policy analysis, Boston: Little Brown and company
- William Foster y Alberto Valdés, “Incentivos agrícolas, crecimiento y pobreza en América Latina y el Caribe: evidencia de corte transversal para el período 1960 – 2005, la liberación comercial incrementó los ingresos de los más pobres, 2010, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Wilson J. Q., 1968, Varieties of police Behavior: The management of law and order in eight communities
- Zapata Alex, Ruiz Patricio y Brassel Frank, La estructura agraria en el Ecuador: una aproximación a su problemática y tendencias, 2008. Alex Zapata,

Entrevistas

- Entrevista con Directores Distritales de Tierras 2013 y 2014.
- Entrevista con el Director de Saneamiento y Patrocinio de tierras, Dr. Danilo Escobar, 2014.
- Entrevista con ex funcionario del ex Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, Abg. Diego Ortiz, Mayo 2014.
- Entrevista con funcionarias del SIG Tierras, Ing. Andrea Terán y Abg. Violeta Dávalos, 2014. Junio 2014.
- Entrevista con funcionario del Directorio del Banco Nacional de Fomento, Abg. Julio Ordoñez, Coordinador Jurídico, Mayo 2014.
- Entrevista con funcionarios del Proyecto de Acceso a productores familiares y legalización masiva en el Territorio Ecuatoriano, Ing. Silvio Terán e Ing. Andrés Velásquez. Coordinadores del Proyecto, Julio 2014.

Legislación

- Constitución de la República 2008

- Ley de Desarrollo Agrario, 2004.
- Ley de tierras Baldías, 2004.
- Ley Orgánica de participación Ciudadana y Control Constitucional, 2011.
- Decreto Ejecutivo 373 del 28 de Mayo del 2010.
- Propuesta de ley de tierras de la COPISA, 2012.
- Propuesta de ley de tierras del MAGAP, 2012.
- Propuesta de ley de tierras del SIPAE, 2011.
- Proyectos de ley de tierras, semillas y agro biodiversidad de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria. COPISA, 2012 y 2014.