

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS

CONVOCATORIA 2012-2014

TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

**TIERRA: FRAGMENTACIÓN Y PODER. TRANSFORMACIONES EN LA
POLÍTICA DE TIERRAS Y REDISTRIBUCIÓN AGRARIA. UNA VISIÓN DESDE
LAS REDES DE POLÍTICA PÚBLICA**

MARÍA ANTONIA MACHADO ARÉVALO

MARZO DE 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

**TIERRA: FRAGMENTACIÓN Y PODER. TRANSFORMACIONES EN LA
POLÍTICA DE TIERRAS Y REDISTRIBUCIÓN AGRARIA. UNA VISIÓN DESDE
LAS REDES DE POLÍTICA PÚBLICA**

MARÍA ANTONIA MACHADO ARÉVALO

ASESORA DE TESIS: MARÍA BELÉN ALBORNOZ

LECTORES: IVÁN NARVÁEZ

FERNANDO GARCÍA

MARZO DE 2015

DEDICATORIA

A los pueblos indígenas y campesinos por su incansable lucha por el derecho a la tierra productiva.

A mis padres y a Adrián, siempre.

AGRADECIMIENTOS

Quiero extender un agradecimiento especial a Belén Albornoz, mi directora de tesis quien ha guiado esta investigación con mucho interés y cariño y me ha brindado los aportes teóricos y la fortaleza en los momentos más difíciles para concluirla.

A los informantes por su disposición e interés en este estudio.

A mis profesores y compañeros quienes con su retroalimentación colaboraron para que esta tesis tenga el alcance esperado.

ÍNDICE

Contenido	Páginas
RESUMEN.....	9
INTRODUCCIÓN.....	10
Definición del problema.....	10
Objetivos.....	12
Hipótesis.....	12
Discusión Metodológica.....	13
CAPÍTULO I.....	14
MARCO TEÓRICO.....	14
Introducción.....	14
Antecedentes Teóricos.....	14
El Modelo Genérico de Políticas Públicas.....	20
Elementos del modelo.....	21
Dominios Colectivos.....	22
Enfoque Dialéctico de políticas públicas.....	23
Aspectos constitutivos del modelo.....	25
Kisby y las creencias programáticas: El Modelo Ideacional.....	28
Stevenson y Greenberg y los estudios sobre la agencia y las redes sociales. El actor bróker como una estrategia de negociación.....	31
Bevir y Richards y la Teoría Descentrada: las tradiciones como telón de fondo.....	34
Kingdon: Agendas, Alternativas y Políticas Públicas.....	36
Conceptos Temáticos.....	40
¿Qué es la tierra?.....	42
Modalidades de control sobre la tierra.....	44
CAPÍTULO II.....	45
Promulgación de las leyes de tierras como eventos de la política de reforma agraria.....	45
EVENTO PRIMERO: LA LEY DE REFORMA AGRARIA DE 1964.....	46
Antecedentes.....	46

Contextualización	47
Análisis de la acción del Estado	49
Resultados de la política	50
Actores y sus roles	53
Redes de Política Pública y análisis de dominios colectivos.....	54
Análisis de Dominios Colectivos.....	58
Análisis de las relaciones dialécticas: Aplicación del Modelo Dialéctico de Políticas Públicas	60
EVENTO SEGUNDO: LA LEY DE REFORMA AGRARIA DE 1973	61
Antecedentes.....	61
Contextualización	62
Análisis de la acción del Estado	63
Resultados de la política.....	65
Actores y sus roles	67
Redes de Política Pública y análisis de dominios colectivos.....	68
Análisis de Dominios Colectivos.....	71
Análisis de las relaciones dialécticas: Aplicación del Modelo Dialéctico de Políticas Públicas	71
EVENTO TERCERO: LOS ANTEPROYECTOS DE LEY DE TIERRAS DE 2010-2012	73
Antecedentes.....	73
Contextualización	74
Análisis de la Acción del Estado	79
Resultados de la política.....	81
Actores y sus roles	85
Redes de Política Pública y análisis de dominios colectivos.....	88
Análisis de Dominios Colectivos.....	89
Análisis de las relaciones dialécticas: Aplicación del Modelo Dialéctico de Políticas Públicas	91

CAPÍTULO III	93
EVENTO PRIMERO: LEY DE REFORMA AGRARIA DE 1964.....	93
Las redes de política pública y sus propuestas de ley de tierras	94
Análisis de las creencias programáticas, aprendizajes estratégicos y tradiciones de las redes de pp	98
Productos de pp que emergen de la Ley y su relación con las ideas de las redes.....	100
EVENTO SEGUNDO: LEY DE REFORMA AGRARIA DE 1973	101
Las redes de pp y sus propuestas de ley de tierras	101
Análisis de las creencias programáticas, aprendizajes estratégicos y tradiciones de las redes de pp	105
Productos de pp que emergen de la Ley y su relación con las ideas de las redes.....	107
EVENTO TERCERO: ANTEPROYECTO LEY DE TIERRAS DE 2010-2012.....	108
Las redes de pp y sus propuestas de ley de tierras	108
Análisis de las creencias programáticas, aprendizajes estratégicos y tradiciones de las redes de política pública	112
Productos de pp que emergen de la Ley y su relación con las ideas de las redes.....	116
CONCLUSIONES	117
BIBLIOGRAFÍA	128
DOCUMENTOS.....	133
ENTREVISTAS	134
ANEXOS.....	135

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Diagrama del Modelo Dialéctico	26
Gráfico 2: Eventos de la política de reforma agraria del Ecuador.....	46
Gráfico 3: Red de política pública para el establecimiento de la Ley de Reforma Agraria de 1964.....	54
Gráfico 4: Red de política pública para el establecimiento de la Ley de Reforma Agraria de 1973.....	68
Gráfico 5: Red de política pública para el establecimiento de la Ley de Tierras (2010-2014)	88

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Mapeo de actores involucrados en la Ley de Reforma Agraria de 1964 según autores y según tipología de Stevenson y Greenberg (2000)	53
Tabla 2: Mapeo de actores involucrados en la Ley de Reforma Agraria de 1973 según autores y según tipología de Stevenson y Greenberg (2000)	67
Tabla 3: Mapeo de actores involucrados en la Ley Tierras de 2010 según fuentes y según tipología de Stevenson y Greenberg (2000)	85
Tabla 4: Puntos clave de los proyectos de Ley de Reforma Agraria (1964).....	95
Tabla 5: Puntos Clave Ley de Reforma Agraria 1964.....	98
Tabla 6: Anteproyectos de Ley de Reforma Agraria de 1973.....	102
Tabla 7: Puntos Clave Ley de Reforma Agraria 1973.....	105
Tabla 8: Síntesis de los anteproyectos de ley de tierras según modelos de desarrollo agrícola	108

RESUMEN

La tenencia de la tierra productiva se ha localizado, de manera histórica, en el eje de la conflictividad entre los sectores vinculados al agro. Las reformas agrarias de las que ha sido partícipe el Ecuador, no han logrado cambiar las estructuras de desigualdad en la distribución de la tierra de manera significativa, mientras que en la actualidad nos situamos en un panorama de incertidumbre frente a la acción estatal y de los colectivos involucrados.

La presente propuesta de investigación busca esclarecer las transformaciones en la política de tierras y redistribución agraria del Ecuador, a partir del análisis de las redes de política pública que se configuraron y que están presentes en torno a ella. Se emplean como base de análisis a las leyes como eventos de política pública (pp), en los tres periodos de proclamación de las leyes de reforma agraria (1964, 1973 y 2010).

Se busca en un primer momento identificar las redes de cada periodo y el rol de cada uno de los actores, para posteriormente indicar las creencias programáticas, los aprendizajes estratégicos y las tradiciones de cada red. Finalmente, se apunta a analizar las transformaciones en las redes y a elaborar un análisis comparativo entre los resultados generados en cada periodo.

INTRODUCCIÓN

Definición del problema

En el Ecuador existe una inequitativa distribución de la tierra. Según datos del Sistema de la Investigación de la Problemática Agraria del Ecuador (SIPAE) el 75% de las unidades productivas agrícolas (UPAS) tienen acceso al 12% de la tierra y el 1 % de las UPAS tienen acceso al 30% de la tierra. Así mismo, se puede evidenciar que el 47.7% de pequeños propietarios posee el 2.04% de la tierra agrícola y el 3.32% de grandes propietarios acapara el 42.57 % de la tierra de uso agrícola (SIPAE, 2011). La tenencia de la tierra puede ser mirada desde dos ángulos: La primera, vista desde la posición del negocio agrario, en donde la tierra es un insumo más del proceso de producción; desde el otro punto de vista tenemos a los pequeños agricultores para quienes la tierra representa su medio de vida y de subsistencia familiar (Rubio, 2010). Así, la tenencia o no de la tierra involucra una conflictividad social entre quienes acceden a ella y quiénes no.

Es imposible negar la existencia de una conflictividad social fuerte con respecto al tema: estamos frente a un conflicto de intereses entre pequeños campesinos y medianos y grandes productores. Para estos últimos, la tierra no está mal distribuida pues la actividad agrícola a gran escala necesita de estas extensiones para generar los productos y recursos necesarios. Sin embargo, la tenencia de la tierra es, por lo menos en postulados, una de las preocupaciones fundamentales del gobierno ecuatoriano, que desde el enfoque de la soberanía alimentaria procura dotar de todos los insumos a los pequeños productores para que se den las condiciones a los procesos de soberanía alimentaria (PNBV, 2009). Más aún, los lineamientos de política pública no son claros en este sentido. Existen algunos planes y proyectos pero no dan cuenta de un proceso real de redistribución agraria tal como el gobierno lo anuncia.

El estudio que se propone, se focalizará dentro del periodo 2007-2013, periodo de gobierno del presidente Rafael Correa, en donde se analizarán fundamentalmente las propuestas de ley y las redes de política pública que giran en torno a ellas. Sin embargo, el

estudio también busca generar una perspectiva histórica para analizar los trayectos de las redes de política pública, y, en ese marco, determinar las transformaciones en la misma política de tierras y redistribución agraria. Es necesario aclarar que, este estudio analizará al movimiento indígena y campesino como aquel que abandera la lucha por la redistribución agraria pues si bien son varios los organismos que se encuentran presentes y que representan los intereses de varios grupos de pequeños productores agrícolas, el movimiento que históricamente ha aglutinado a estos actores y los ha representado en las reformas agrarias es sin duda el movimiento indígena (Bretón, 2005; Sánchez, 2010).

Si bien los estudios que se han realizado en el Ecuador sobre la concentración de la tierra son muy significativos y dan cuenta del debate actual sobre el tema, se evidencia que el problema en torno a la tierra agrícola no ha sido muy trabajada desde un enfoque de análisis de política pública, y menos aún, desde un enfoque de redes de política pública. En ese sentido, esta tesis viene a cubrir una “laguna” existente en este aspecto.

Este estudio es trascendente pues determinará no solamente un aporte para el campo académico y de investigación si no que, brindará un diagnóstico sobre la actoría de los movimientos indígenas y campesinos sobre las políticas públicas, lo cual será de interés para los mismos movimientos así como para las ONG y las instituciones que trabajan en esta materia. De igual manera se prevé que este estudio aportará lineamientos de gestión sobre los mecanismos más óptimos para insertar las aspiraciones de los actores de base en las políticas públicas, y, específicamente en las políticas con relación al desarrollo rural, por cuanto, serán beneficiarias, además, las instituciones públicas relacionadas con este campo, así como las instituciones de investigación (MAGAP, SENPLADES, SIPAE).

Con respecto a la factibilidad para desarrollar esta investigación, es necesario precisar que se cuenta con las destrezas para el desarrollo de la investigación social, además de conocimientos específicos sobre análisis de política pública. Con respecto al acceso a la información cuantitativa, se tienen ciertas limitaciones pues el país no ha generado datos

precisos sobre el tema desde al año 2006, sin embargo, esta información será empleada como referencia, pues el estudio se centrará en componentes cualitativos (posicionamiento de actores, conflictividad, dominios colectivos, etc.)

Objetivos

Objetivo General:

Analizar las transformaciones en la política de tierras y redistribución agraria del Ecuador desde las leyes y anteproyectos de leyes de reforma agraria (1964, 1973 y 2010).

Objetivos Específicos:

1. Analizar la promulgación de las leyes de tierras (1964, 1973 y 2010) a través de las redes de política pública que se configuraron alrededor de las mismas y el rol de los actores que estuvieron presentes.
2. Examinar las creencias programáticas, los aprendizajes estratégicos y las tradiciones de las redes que intervinieron y que intervienen en la configuración de la política pública.
3. Analizar las transformaciones en las redes de política pública a través de los proyectos de ley de 2010 y realizar un análisis comparativo entre los resultados que generaron cada una de estas redes.

Hipótesis

H1. Las transformaciones en la política de tierra y redistribución agraria del Ecuador tienen que ver con el cambio en las creencias programáticas de las redes de política pública y con el contexto en el que estas interactúan.

H2. La debilidad de la política de tierras y redistribución agraria responde a una baja incidencia de las organizaciones indígenas y campesinas sobre la acción estatal, una falta de alianzas fuertes en torno a la lucha por la tierra, además de una fuerte incidencia de los dominios colectivos liderados por el negocio agrario sobre la gestión estatal.

H2.1 Los pequeños productores agrícolas tienen injerencia dentro de la política de tierras a través de actores bróker (ONG, organizaciones indígenas y campesinas, redes agrícola.

Discusión Metodológica

La metodología que será aplicada en esta investigación va de la mano con los enfoques teóricos de redes de política y de instrumentos propuestos, así como de los objetivos de investigación que se han planteado. Se proyecta en un primer momento hacer un barrido de la documentación secundaria relativa al marco normativo de los periodos de reforma agraria ecuatoriana. Para un segundo momento, se empleará un mapeo de actores con el fin de identificar los actores presentes y sus relaciones dentro de la política de tierras.

A través de sociogramas se identificarán las relaciones y la actoría de los diversos nodos. En este sentido, se encuentra implícita una visión de red dentro del análisis. Para adentrarnos más al tema de la red de política pública, se comenzará a trabajar con las categorías de Knoke (1993), por cuanto se realizará un análisis de los dominios colectivos presentes en la política pública. En este momento, las entrevistas a profundidad y los grupos focales con el fin de validar la información generada, serán determinantes; así mismo, se trabajará en un proceso metodológico de triangulación de información. Finalmente se desarrollará un esquema comparativo entre los tres hitos históricos.

Para el segundo objetivo, se tiene proyectada la aplicación de entrevistas a profundidad y de grupos focales con actores clave lo cual nos permitirá indagar en aspectos más trascendentes en torno a la cultura de las diferentes redes (creencias programáticas, aprendizajes estratégicos y tradiciones). Con esta información, se procederá a aplicar el análisis de grafos a través del programa VISIONE para el análisis de redes de política bajo las nociones del Análisis de Redes Sociales (SNA).

Como podemos observar, toda la metodología y la técnica expuesta en estas líneas tiene que ver con una superposición entre las dimensiones estructura, agencia y relaciones. Sin embargo, el énfasis que tendrá esta investigación será sobre las relaciones de los actores. Las relaciones de los actores serán trabajadas con mayor énfasis puesto que los objetivos de la investigación persiguen determinar las relaciones de poder y de influencia que ejercen unos actores sobre otros.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

Introducción

El presente marco teórico busca fundamentar las principales nociones que guiarán esta investigación. El documento se sustenta en dos partes. Se busca en un primer momento destacar las teorías sobre redes de política pública que han sido escogidas para ser el marco explicativo de la realidad que será observada y, en un segundo momento, se pretende destacar los conceptos temáticos más importantes en torno a los cuales gira este estudio con el fin de aclarar desde qué ángulo se están analizando ciertos términos y categorías que estarán presentes en todo el desarrollo de la investigación.

Antes de empezar con el desarrollo, se debe aclarar que esta investigación corresponde a un análisis de la etapa de formulación de la política pública. Según Jones (1970), citado por Roth (2012), el ciclo de una política pública contiene cinco fases: Identificación de un problema, formulación de soluciones o acciones, toma de decisión, implementación y evaluación. La formulación de la política pública comprende la formulación de soluciones o acciones (elaboración de respuestas, estudio de soluciones, adecuación de los criterios). En esta etapa, dice Roth (2012), es determinante la intervención y la influencia de un número plural de actores, aun cuando el gobierno es el actor central.

Con respecto a las redes de política pública, se emplearán los enfoques teóricos de Knoke (1993) Marsh & Smith (2000), Kisby (2007) y Bevir (2009). Cada uno de estos autores nos provee una entrada teórica que nos permitirá delimitar el marco interpretativo a través del cual será analizada la información generada en el proceso de investigación.

Antecedentes Teóricos

El modelo base de esta investigación, es el Modelo Dialéctico de Políticas Públicas de Marsh y Smith (2000). Con el fin de sedimentarlo sobre sus bases teóricas, nos remitimos a desarrollar su posicionamiento epistemológico. Los autores se sostienen bajo el Realismo

Crítico, que pregona la creencia de la posibilidad del desarrollo de una explicación causal de los resultados de política pública, y en la creencia de que las culturas dentro de las redes y los recursos y actitudes de los miembros de las mismas son socialmente y discursivamente construidas (Marsh y Smith, 2000). Por lo cual, las relaciones entre estructura y agencia son dialécticas.

Este realismo crítico, sin duda, nos remite a la sociología. Para ello, emplearemos los preceptos de Giddens (1995) para descifrar las bases epistemológicas del modelo de Marsh y Smith (2000).

Giddens (1995) señala la separación histórica que ha existido entre Funcionalismo – Estructuralismo, por un lado, y la Sociología de la Comprensión y la hermenéutica, por otro lado. Mientras que el estructuralismo y el funcionalismo señalan el predominio del todo social sobre sus partes individuales, es decir, sobre los sujetos humanos; la hermenéutica promulga el humanismo en donde la subjetividad es el centro de la vivencia de la cultura y de la historia, por cuanto de las ciencias sociales y humanas; dejando, así mismo, de lado al mundo natural y al objetivismo. En las sociologías de la comprensión –dice Giddens (1995)-, la acción y el sentido son el centro de la explicación de la conducta humana y los conceptos estructurales no tienen primacía.

La Teoría de la Estructuración *pone fin a esta dicotomía sujeto-objeto* pues sugiere la explicación de la realidad a través del estudio de las prácticas sociales ordenadas en un espacio y un tiempo. De esta manera se equiparan los conceptos al estudiar las prácticas humanas dentro de un contexto y una estructura, y se establece que el dominio primario de estudio de las ciencias sociales no es ni la vivencia del actor individual ni la existencia de alguna forma de totalidad societaria, sino las prácticas sociales ordenadas en un espacio y un tiempo. Estas actividades, según Giddens (1995), son recursivas y se auto reproducen, además de que son recreadas por los actores de manera continua.

Con respecto al **agente**, Giddens (1995) señala que el fundamento del análisis de las prácticas sociales es la *reflexividad*. Reflexividad no implica mera consciencia sino que es

un reflejo de la vida social. Se funda en el registro continuo de una acción. Por *acción*, Giddens (1995), comprende a un proceso, a un fluir continuo de la conducta, a una duración que ocurre en una temporalidad y en una “historia”. “Acción es un proceso continuo, un fluir en el que el registro reflexivo que el individuo mantiene es fundamental para el control del cuerpo que los actores de ordinario mantienen de cabo a cabo en su vida cotidiana” (Giddens, 1995:46)

Giddens (1995), empata estos conceptos y genera un *modelo estratificado del agente* que implica el registro reflexivo, la racionalización y la motivación de la acción como conjuntos de procesos immanentes:

- Racionalización de la acción.- los actores por rutina tienen una comprensión teórica continua sobre los fundamentos de su actividad. Remite a una intencionalidad como proceso, es una característica de la conducta humana.
- Registro reflexivo de la acción.- rasgo permanente de la acción cotidiana, toma en cuenta la conducta del individuo y la de los otros; y las combina con el registro del escenario de la interacción. Es así que el individuo no solamente registra su propia acción si no la del resto de individuos y los aspectos sociales y físicos de los contextos.
- Motivación de la acción.- denota un potencial de acción, la motivación viene dada por la jerarquía interna del actor que expresa la “profundidad” de su historia de vida. Surgen aquí las nociones de conciencia discursiva, conciencia práctica y motivos/cognición inconscientes.

Giddens (1995), desde la teoría de la estructuración, ya va ligando los conceptos de agencia y estructura a partir de este concepto de reflexividad (registro continuo de una acción) que supone la racionalización de los actores como un proceso y que se desarrolla sobre un espacio-tiempo de prácticas sociales (estructuración) que parte de una temporalidad y una historia. El concepto de reflexividad involucra a la doble hermenéutica en donde se genera una distancia con los hechos y con la explicación de los mismos.

La acción es trabajada por Giddens (1995) desde una perspectiva de registro reflexivo, racionalización y motivación para la acción como conjuntos de procesos inmanentes, a la intencionalidad. El registro reflexivo, entonces, constituye ese vínculo entre acción (actores) y estructura; además de establecer la relación de unos actores con otros.

Giddens (1995) resaltará la intencionalidad de la acción que se basa en esta característica, de lo contrario, dice él, será una mera respuesta reactiva.

Con respecto a la **agencia** o la naturaleza del obrar, Giddens (1995) comenta que ésta se da a través de la intencionalidad de la acción. Una acción puede ser intencional o no, lo cual determinará el impacto o consecuencias de dichas acciones. Estas consecuencias no buscadas de la acción tienen que ver con las prácticas institucionalizadas en la medida en la que son las prácticas institucionalizadas las que se establecen de manera profunda en tiempo y espacio.

La influencia de las consecuencias no buscadas se analiza en tres contextos:

1. Acumulación de sucesos derivados de una circunstancia iniciadora sin la que esa acumulación no se habría producido (contrafácticos).
2. Pauta que resulta de un complejo de actividades individuales (que pueden parecer ilógicas)
3. Mecanismos de reproducción de pautas institucionalizadas. Las consecuencias no buscadas de la acción se retroalimentan para generar reproducción social que sedimente prácticas sociales por largos periodos de tiempo.

La *acción implica poder*, según Giddens (1995) en la medida en que representa intervención e influencia en y sobre el mundo. Así, la acción o la inacción representan un ejercicio de poder (una aptitud transformadora) sobre un estado de cosas específico o sobre un proceso.

Giddens (1995) destaca el concepto del poder desde un ángulo en el que interviene una visión vinculante sujeto-objeto y lo define como “Recursos¹ (enfocados a través de significación y legitimación) son propiedades estructurales de sistemas sociales, que agentes entendidos utilizan y reproducen en el curso de una interacción” (Giddens, 1995:52)

El poder dentro de los sistemas sociales estables, implica relaciones regularizadas de autonomía y dependencia entre actores o colectividades en contextos de interacción social. Más aún, la dependencia también es una forma de control pues los subordinados ejercen influencia sobre las actividades de los superiores (gobernanza). A esto lo Giddens (1995) lo denomina *dialéctica del control* en sistemas sociales.

En esta misma línea, y en relación a los actores, Giddens (1995) enfatiza en el nexo entre acción y poder. El mismo hecho de ser un agente ya implica, según él, el contar con una serie de recursos, de influir sobre los procesos. La acción misma implica ya una búsqueda de incidencia sobre un proceso (aptitud transformadora). Como podemos observar, el poder se define aquí como la aptitud de los actores para poner en práctica decisiones preferidas por ellos (movilización de la influencia) y, es además una forma de movilizar recursos. Giddens (1995) vincula dos acepciones para referirse a un concepto más amplio de poder.

Ahora bien, con respecto a la **estructura** Giddens (1995), la conceptualiza como ese ente que tiene “(...) las propiedades articuladoras que consienten la ‘ligazón’ de un espacio-tiempo en sistemas sociales: las propiedades por las que se vuelve posible que prácticas sociales discerniblemente similares existan a lo largo de segmentos variables de tiempo y de espacio, y que presten a estos una forma ‘sistémica’” (Giddens, 1995:54). Son las propiedades estructurales de los sistemas las que dan lugar a las estructuras, entonces, una estructura existe como presencia espacio-temporal como huellas que orientan las

¹ Recursos: medios a través de los cuales se ejerce el poder

actitudes de los agentes. Así, las prácticas que poseen mayor extensión espacio-temporal son las instituciones.

Giddens (1995) busca introducir un concepto de estructura que desmitifique el carácter cerrado, fijado, mecánico con el que se suele interpretar a una estructura. Desde la teoría de la estructuración propone entonces una dualidad de la estructura que involucra una visión de doble vía: las reglas y los recursos que se aplican a la producción y reproducción de una acción social son, al mismo tiempo, los medios para la reproducción sistémica (Por ejemplo: mis acciones cotidianas son un reflejo del capitalismo moderno y a la vez lo reproducen).

Según Giddens (1995), la estructura se encuentra dominada por reglas que pueden ser intensivas, tácitas, informales, sancionadas débilmente, superficiales, discursivas, formalizadas, sancionadas fuertemente. La estructura además de mantener reglas implícitas, implica también la presencia de recursos organizados de manera recursiva.

Además, estructura denota no solo reglas implícitas en la producción y reproducción de los sistemas sociales, sino también la existencia de recursos que se evidencian, como ya se mencionó, en las instituciones (rasgos duraderos de la vida social).

Finalmente, es interesante resaltar que Giddens (1995) desde la teoría de la estructuración, señala que la constitución de agentes y estructura no son dos fenómenos aislados, sino que representan una dualidad. La estructura es a la vez constrictiva y habilitante, y en ciertos momentos puede rebasar las posibilidades de control por parte de los actores.

Además de ello, es necesario puntualizar que, para Giddens (1995), la estructura también tiene agencia. A través de su visión de los valores estructurantes de los actores, nos dirige hacia la explicación de la movilización de los mismos, por cuanto los actores de manera individual tienen mayores creencias a través de las cuales se pueden movilizar.

En línea con Giddens (1995), Latour (2001) desde la sociología de la traducción incluye el principio de simetría en la noción de redes y posteriormente Jasanoff (2004) incluye el concepto a las redes de política pública de manera específica al incorporar actores humanos y no humanos al campo de análisis. La agencia, entonces, es un principio de intencionalidad y de acción pues los objetos también alinean los conocimientos de los sujetos.

La red de políticas públicas

Antes de comenzar detallando cada uno de los enfoques y sus aportes específicos para esta investigación, es necesario aclarar qué se entiende por red de política pública. Según Knoke (1993), una red social es un patrón duradero de relaciones entre actores sociales, sin embargo, una definición más específica podemos hallar en las teorías que nos presentan por su parte, Marsh y Smith (2000), quienes puntualizan que las redes de política pública son estructuras que facilitan y limitan a los agentes y resaltan la importancia de la cultura de la red que viene a jugar un rol de regulador de la misma.

Esta última definición será la que sostenga todos los preceptos presentados a continuación pues es la que determina de mejor manera la noción de red que se trabajará y que incluye de manera predeterminada una visión apegada a la del modelo dialéctico que sostendrá la investigación.

El Modelo Genérico de Políticas Públicas

Knoke (1993), por su parte aporta a este estudio brindando una base teórica sobre la cual se asienta el estudio de redes de política pública desde el “Modelo Genérico”. Las categorías de análisis de Knoke (1993) se encuentran íntimamente ligadas a la teoría base de redes sociales (nodos, relaciones, contexto) por cuanto establecerá sustento conceptual y herramientas analíticas a la investigación. Los elementos transversales de esta teoría que están presentes en todo el proceso de configuración, de incidencia y de relacionamiento interno de la red de política pública son la influencia y la dominación que ejercen unos actores sobre otros. En este sentido, los actores del dominio de política pública buscan usar

sus relaciones con otros actores para tener los recursos suficientes de la influencia y la dominación e incrementar la probabilidad de que sus propios intereses estén visibilizados en las políticas públicas. Esta es la idea central del modelo de Knoke.

Elementos del modelo

Un dominio de política pública contiene actores, relaciones, acciones y eventos. Profundizaremos los conceptos de acciones y eventos. Las **acciones** son comportamientos llevados a cabo por un actor con el fin de cambiar las relaciones de poder existentes en un dominio y asegurar un mejor escenario para sus intereses. El tipo de acción más común es la movilización que implica la búsqueda del control sobre los recursos de otros actores, también están presente la publicidad y el cabildeo.

El concepto de **evento** es determinante porque en esta investigación significa un marco de interpretación para el análisis de las leyes de reforma agraria que serán vistas como “eventos” dentro del devenir de la política de tierras y reforma agraria. Los eventos, por tanto son, según Knoke (1993) “propuestas concretas para solucionar un problema de dominio o una tarea que debe ser decidida por un cuerpo de elaboración de pp”. Un evento ocurre entonces en un tiempo y espacio específicos y su resultado puede ser exitoso o no, dependiendo del punto de vista de cada uno de los actores y de sus intereses, lo cual finalmente, marca un juicio colectivo definitivo bien para cambiar o continuar con el conjunto de prácticas existentes.

Los eventos ocurren de manera única y aislada pero reflejan numerosos puntos decisivos en una continua corriente de pp en donde los actores, las relaciones y las acciones son consideradas a través de múltiples eventos secuenciales de pp. Los eventos implican una atención analítica de una larga colección de eventos de dominio colectivo pues revelan la estabilidad y el cambio en la estructura de la red social, así como el impacto en los resultados determinará las luchas posteriores dentro de la pp.

Dominios Colectivos

Para Knoke (1993), el modelo genérico de pp está conformado por los dominios de pp que son arenas de decisión colectiva, involucran conexión mutua u orientación común entre un conjunto de actores que están interesados en la formulación, defensa y selección de cursos de acción y que buscan resolver los problemas que atañen a esta pp. Burstein (1991), argumenta que cada dominio de pp desarrolla una lógica coherente, sustantiva o de base para enmarcar sus políticas, y dentro de esta lógica construyen una visión y objetivos comunes. Hay tres tipos de dominios colectivos que se inscriben dentro de los eventos públicos.

- a) Evento público es un conjunto de todos los actores de dominio de pp que mantienen un cierto interés en un evento y que lo expresan de manera tácita.
- b) Actor colectivo que involucra a tres o más organizaciones formales, defienden los mismos ideales sobre la pp y tienen la misma preferencia sobre el evento. A veces los actores se superponen unos con otros dependiendo del evento.
- c) El conjunto de acción implica un colectivo de actores que trabajan de manera conjunta para lograr influencia sobre un resultado en un evento de pp. Una de las características principales del conjunto de acción es la cohesión que se presenta al interior del grupo pues todos sus miembros prefieren el mismo resultado de pp. La forma de interacción con otras redes es la comunicación y coordinan entre sí su cabildeo y las diferentes actividades de influencia de pp.

El conjunto de acción puede ser uno solo o puede ser una vinculación de diferentes conjuntos de acción que trabajan como una meta-organización. El conjunto de acción ha sido denominado como un grupo de organizaciones formadas en alianza temporal por un propósito determinado. Si bien los conjuntos de acción son acuerdos de término corto, estas relaciones se establecen a través de modalidades formalizadas, divisiones internas de labor, normas de comportamiento y principios definidos de manera clara para el involucramiento de otros actores. Su existencia concluye luego de un evento específico y las alianzas terminan posteriormente al éxito o fracaso del acuerdo.

Enfoque Dialéctico de políticas públicas²

Este enfoque, desarrollado por Marsh y Smith (2000) constituye un aporte trascendental al análisis de las políticas públicas pues busca la comprensión de la red a través de la explicación de la relación entre estructura y agencia. Busca reconocer el rol de las estructuras de manera profunda y da a la agencia paridad en las explicaciones de red de pp conjuntamente con la estructura (Raab, 2001).

Aporta también esta teoría en el sentido de que busca enfrentar el problema de la falta de variables en el nivel meso y combina las fortalezas de cuatro enfoques, integrándolos de manera analítica coherente. Estos cuatro enfoques son los que alimentan el análisis de las redes de pp: el modelo de elección racional, el enfoque de interacción personal, el análisis formal de redes y el enfoque estructural (Evans, 2001).

Este modelo, según Evans (2001), se enfoca en la relación interactiva entre estructura y agencia con la finalidad de desarrollar una teoría explicativa de las redes de pp, su continuidad y cambio. Analizan a los resultados de pp como una variable dependiente, mientras que las redes de pp son las variables independientes que vienen a explicarlos.

El modelo se sustenta en las críticas existentes a los modelos anteriores de análisis de política pública en base a redes, en donde se privilegiaba ya sea a la agencia o a la estructura. Marsh y Smith (2000), buscan ampliar esta visión y son los primeros en reconocer la importancia tanto de la agencia como de la estructura para el análisis de la red en una relación dialéctica.

El concepto de “dialéctico” según los autores, implica que *“las relaciones son dialécticas en la medida en que son relaciones interactivas entre dos variables en la cual la una afecta a la otra en un proceso iterativo continuo”* (Marsh y Smith, 2000). Es interesante analizar este concepto pues involucra tanto a la retroalimentación como una

²Evans (2001) sugiere que las bases del Enfoque Dialéctico provienen de los preceptos desarrollados por Benson (1977). Sin embargo, Marsh y Smith (2000) aclaran que su enfoque y su concepto de dialéctico no incluye una visión marxista del término ni de su desarrollo; mientras que para Benson (1977) la explicación de la teoría marxista en torno al desarrollo de la organización implica su sustento teórico más fuerte.

variable constitutiva de la relación, como a la iteración que nos propone una noción dinámica y constante de proceso en evolución.

Al emplear a las redes de pp como variable explicativa, dicen ellos, existen tres relaciones dialécticas a considerar entre:

1. La estructura de la red y de los agentes que operan en ella
2. La red y el contexto en el que opera
3. La red y el resultado de pp

La calidad dialéctica de las relaciones entre los diferentes componentes de las redes de pp se encuentra en el centro del modelo de Marsh y Smith (2000) y viene a consolidarlo.

Según el Enfoque Dialéctico, las redes de pp son estructuras políticas cambiantes. Las relaciones que se generan dentro son estructurales, dicen ellos, pues definen los roles que jugarán los actores dentro de la red, prescriben las tareas que son negociadas, tienen distintos conjuntos de reglas e imperativos organizacionales, lo cual mantiene a la red.

El concepto mismo de red, según estos autores, implica la institucionalización de las creencias, los valores, las culturas y una forma particular de comportamiento. Las redes son organizaciones que moldean las actitudes y el comportamiento. Resultan de comportamientos recurrentes y por tanto ayudan a los tomadores de decisiones a tomar decisiones difíciles, se ayudan en el comportamiento rutinizado, entonces se simplifica el proceso de pp a través de la limitación de acciones, problemas y soluciones. Definen roles y respuestas. Las redes no son neutrales, reflejan la distribución pasada del poder y los conflictos que moldean los resultados presentes de la política.

Otra de las nociones básicas que fundamenta el modelo es el *aprendizaje estratégico*. Este surge del conocimiento estratégico que ciertos actores aportan a la red y que conforman la acción del agente. Afecta al conocimiento de los actores y al contexto estructurado para luego determinar nuevas formas de accionar.

Aspectos constitutivos del modelo

Superar la visión estructura vs agencia

Redes como agentes

Las redes son portadoras de agencia. Son estructuras que limitan y facilitan a los agentes. En una red, la cultura (relaciones estables, tradiciones, valores, clima organizacional, normas, valores) es definitiva en su desenvolvimiento pues actúa como restricción y oportunidad para sus miembros, además de moldearla y de establecer las reglas del juego. En ellas, las relaciones son de carácter estructural pues prescriben temas, desarrollan conjuntos de reglas y contienen los imperativos de la organización, lo cual garantiza la sostenibilidad de la red.

Para los autores, las redes son formas organizacionales que institucionalizan creencias, valores, culturas y rutinizan comportamientos. Además, simplifican el proceso político a través de la restricción de acciones, problemas y soluciones. Vienen a definir roles y respuestas que se basan en distribuciones de poder y su propia trayectoria.

El papel de los agentes

Los agentes también determinan los resultados de pp a través de sus estrategias. Se resaltan en este proceso: intereses y preferencias de los agentes, sus restricciones y oportunidades, habilidades de los agentes para utilizar oportunidades o negociar limitaciones. Los agentes negocian en red (unos con otros) e incluso sobre la red (al interior).

Superar la visión red vs contexto

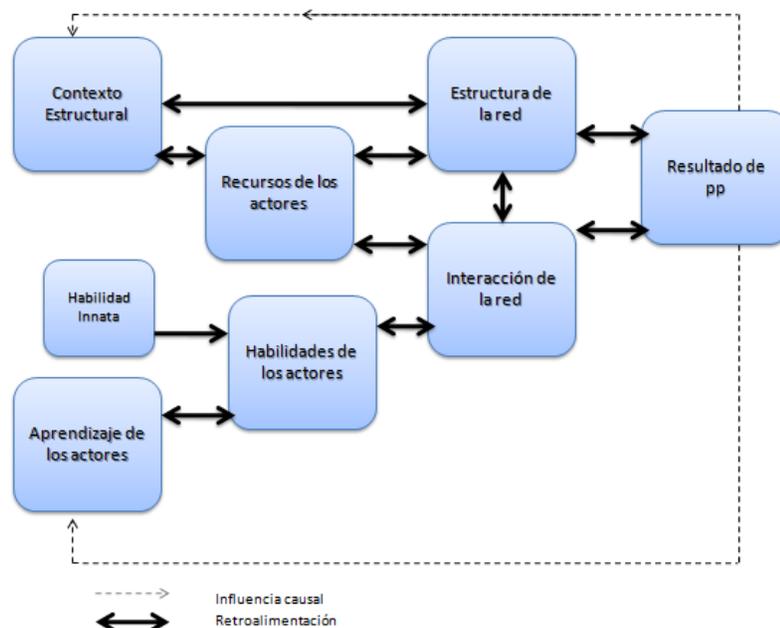
Existe una relación dialéctica entre la red y el contexto más amplio en el que se ésta se encuentra. Las redes de pp –y el cambio dentro de sí- reflejan estructuras exógenas (estructuras sociales más complejas). El cambio exógeno está mediado a través de la comprensión de los agentes e interpretado en el contexto de las estructuras, las reglas / normas y las relaciones interpersonales dentro de la red. Así mismo, el cambio de la red viene dado tanto por factores exógenos como endógenos que están presentes en los

procesos de política pública. Se resalta la presencia de otras redes en el contexto y de cómo éstas influyen en la dinámica de la red y los resultados de política pública.

Superar la visión redes vs resultados

Los resultados de política pública afectan a las redes en la medida en que existe un cambio en la composición de la red o en el equilibrio de sus recursos. Los resultados, además, pueden tener un efecto sobre la estructura social más amplia, lo cual puede debilitar los intereses particulares de cada red o incluso de cada uno de los actores que pueden generar cambios en sus acciones y en sus estrategias para alcanzar un posicionamiento de sus intereses. Las redes afectan los resultados de pp pues son la estructuración de los conflictos pasados y el poder organizacional presente. El aprendizaje estratégico se torna aquí un mecanismo de acción.

Gráfico 1: Diagrama del Modelo Dialéctico



Fuente: Marsh & Smith (2000)

Adaptación: La autora.

Se destaca de este diagrama:

- El contexto estructural más amplio afecta tanto a la estructura de la red y los recursos que los actores tienen que utilizar en la red.
- La habilidad que un actor tiene que utilizar en la negociación es un producto de su habilidad innata y el proceso de aprendizaje.
- La interacción de la red y la negociación reflejan una combinación de recursos de los actores, la habilidad del actor, la estructura de la red y la interacción de las políticas.
- La estructura de la red es un reflejo del contexto estructural, los recursos de los actores, la interacción de la red y el resultado político.
- El resultado de política refleja la interacción entre la estructura de la red y la interacción de la red.

Los autores señalan la presencia de una dimensión cultural muy fuerte en las redes de pp: existe una visión compartida de mundo y una cultura común, lo cual representa una fuerza restrictiva estructural en la acción de los miembros de las redes. La cultura de la red es esencial, se busca comprender sus patrones de comportamiento, cómo se reproduce y cómo cambia.

La forma de la red afecta también el rango de los problemas y las soluciones que son consideradas; la red juega un rol en la agenda setting (algunos valores comunes y la ideología de la red pueden privilegiar ciertos resultados de la pp).

Los resultados de la pp no se explican solamente por la estructura de la red, son el resultado de las acciones estratégicas de los sujetos. Los autores señalan tres puntos: primero, los intereses o preferencias de los miembros de una red no son definidos en términos de su membresía, sino también por los intereses; segundo: las oportunidades o las restricciones de las acciones de los agentes que resultan de las estructuras de las redes no suceden de manera automática, dependen de la construcción discursiva de los agentes; tercero: los miembros de las redes tienen habilidades que afectan su capacidad de uso de las oportunidades o de negociación de las restricciones.

Los agentes importan, interpretan y negocian las restricciones y las oportunidades. Sin embargo, están localizados dentro de un contexto estructurado, el cual es provisto por ambos: la red y el contexto más amplio (política y social estructurante) dentro del cual la red opera y de manera clara afecta a los recursos de los actores.

Las reglas del juego de la red restringen quién está incluido y cómo actúan los participantes. Limita tipos de comportamiento inaceptables. Las redes, al igual que otras organizaciones, son la suma de las decisiones de pp pasadas y los resultados por tanto privilegiarán ciertas alternativas de pp.

Los agentes, además, cambian estructuras y redes en sí. En un proceso de cambio, el rol de los actores es fundamental.

El cambio en una red de pp y en consecuencia el cambio de pp depende, para Marsh y Smith (2000) tanto de factores endógenos como exógenos y resaltan que la línea divisoria entre ambos factores es muy fina.

Los resultados de pp pueden afectar a la red en tres vías:

- a) Cambio en la membrecía de la red o en el balance de los recursos
- b) Los resultados de pp pueden tener un efecto en la estructura social más amplia
- c) Los resultado de pp pueden afectar a los agentes quienes actúan por experiencia

Kisby y las creencias programáticas: El Modelo Ideacional

Kisby (2007) inserta la categoría de las “creencias programáticas” como la ideología que está implícita en una red de política pública y analiza cómo esa ideología, determina las acciones y las relaciones entre actores. El aporte de Kisby es fundamental para la comprensión de la fortaleza de las ideas, las creencias y la cultura sobre la dinámica de una red de política pública. Kisby (2007) puntualiza que las ideas vienen a situarse como una variable independiente capaz de explicar los resultados de políticas públicas.

Las ideas van más allá de lo que se entiende por ideologías (nivel macro) o por posiciones políticas (nivel micro): se trata de las "creencias programáticas", que están en el nivel meso: en la estructura.

Las creencias programáticas proporcionan el marco ideacional en el que los programas de acción se formulan y permiten a los actores desarrollar propuestas de políticas específicas. El análisis ideacional es sobre una cuestión particular.

Kisby (2007), sustenta su análisis dentro del modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000), insertando una variable "ideacional" al análisis. Esto implica que se toman ciertos tipos de ideas como factores causales e independientes que son denominados "creencias programáticas" en línea con las categorías de Berman (1998). Kisby (2007) fortalece la visión de Marsh y Smith (2000) al dar especial atención al rol de las ideas en la explicación de la elaboración de las políticas públicas. Este análisis busca insertar a las ideas como variables independientes, a las redes de políticas públicas como variables intermedias y a los resultados de políticas públicas como variables dependientes.

Kisby (2007), intenta explicar el por qué del funcionamiento de las redes de política pública, dando un salto estructural al modelo dialéctico que busca dar respuesta solamente a la pregunta de cómo funcionan las redes de pp.

El centro del argumento de Kisby (2007) es el posicionar a las creencias programáticas como variables independientes en el análisis de pp. En sí la propuesta del autor es resaltar la dificultad pero a la vez la importancia que representa el estudio de las ideas como variables explicativas en el análisis de políticas públicas. Kisby (2007) destaca la importancia de las ideas pues proveen una gran parte del contexto en el cual es elaborada la política pública.

Apoyándose en las ideas de Majone (1989), Kisby (2007) argumenta que el conjunto de ideas de los hacedores de pp dan forma a las respuestas frente a los eventos a través de la definición de las alternativas conceptuales presentes.

El Modelo Ideacional busca explicar el por qué y cómo fue introducida una pp en particular desde el análisis de los factores ideacionales: el contexto ideacional dentro del cual los actores claves operan, y la influencia de las creencias programáticas en las acciones de esos actores quienes forman una red de política pública claramente definida y a través de la cual las creencias programáticas pueden tener un impacto en los resultados de pp.

Con fines analíticos, se examina el contexto ideacional dentro del cual las creencias programáticas son desarrolladas y se analiza por qué y cómo esas ideas mantienen o critican la organización socio-económica prevaleciente de la sociedad que a su vez provee el contexto estructural que apuntala las prácticas y creencias ideacionales.

El argumento central, dice Kisby (2007), es que existen ciertas creencias programáticas que adquieren tal importancia que pueden tener incidencia sobre los resultados de política pública, por lo cual deben ser analizadas de manera empírica.

El enfoque ideacional pretende resaltar que la influencia de las ideas sobre la red puede ser vista como algo constitutivo de una relación interactiva con los agentes de la red, quienes no necesariamente aceptarán las ideas dadas si no que las podrán usar y desarrollar en nuevas y diferentes vías, introduciendo ideas por sí mismos. Kisby (2007) argumenta que la estructura y dinámica de la red de pp determinará el nivel de apertura de los miembros a ideas y creencias programáticas exógenas (redes cerradas, redes abiertas). De hecho, argumenta Kisby (2007) que en una comunidad de política más cerrada, es más efectivo el proceso de convertir ideas en resultados de política pública que en una red más abierta y difusa.

Las ideas tienen una relación interactiva con los resultados de pp que afectan no solamente a las redes de pp sino también al contexto más amplio, incluyendo el contexto ideacional dentro del cual se desarrollan las redes y en el cual son formuladas nuevas ideas y propuestas de pp.

Mientras que Marsh y Smith (2000) dentro de su modelo tratan a las redes de pp como variables independientes y los resultados de pp como variables dependientes, el

enfoque ideacional trata a las creencias programáticas como variables constitutivas independientes, a las redes de pp como variables intermedias a través de las cuales el cambio de política es provocado y los resultados de pp como variables dependientes.

Metodológicamente, Kisby (2007) plantea que para analizar las ideas y los resultados de pp se deben seguir algunos pasos: primero, es necesario identificar a los miembros clave de la red de pp que está siendo examinada, al hacerlo se determinan las creencias programáticas que los motivan, demostrando que los miembros de esa red comparten ciertas ideas y mostrando cuándo y cómo la red y las ideas motivan a los miembros o influyen en el proceso de elaboración de pp. Al demostrar el impacto de un conjunto particular de creencias programáticas en un resultado específico de pp, este análisis puede ser reforzado por una examinación del contenido normativo y sustantivo de la pp dada una vez implementada para ver si esto es, por lo menos, consistente con las creencias programáticas aparentemente motivan a los miembros de la red de pp.

Stevenson y Greenberg y los estudios sobre la agencia y las redes sociales. El actor bróker como una estrategia de negociación

Stevenson y Greenberg (2000) estudian las interacciones que ocurren entre los actores dentro de una red de política pública desde las teorías sociológicas de los movimientos sociales. Su objetivo es explicar el éxito o fracaso de los actores que tratan de influenciar cierto tipo de pp. Los autores indagan sobre las estrategias para tomar acción y movilizar a otros actores dependiendo del tipo de relaciones inter-organizacionales que pueden variar de acuerdo al contexto social en el que se desarrolla la red y la estructura de las oportunidades de política que se asemeja a la ventana de oportunidad de Kingdon (2011). Sus postulados van de la mano con los de Giddens (1984) sobre la teoría de la estructuración pues delimita de manera muy clara la existencia de un contexto y una agencia que influyen de manera determinante sobre la red. Stevenson y Greenberg (2000) tratan a la red desde una perspectiva más completa de la vida organizacional, en donde los actores reproducen sus lazos de red a través de la acción o de su modificación.

Los autores indican que existen dos niveles de análisis que pueden explicar la acción en las redes organizacionales: el macro-estructural y el micro-nivel. Las variables macro-estructurales son la posición de la red y la estructura política de oportunidad, estas variables afectan la generación de la oposición y las decisiones en la estrategia en el micro-nivel, estos resultados micro, afectarán nuevamente las variables macro-estructurales.

Para Stevenson y Greenberg (2000), existen dentro de una red social tres tipos de actores: actores centrales, actores periféricos y actores bróker. El actor es caracterizado más que por sus particularidades intrínsecas, por las acciones que genera dentro de la red y las estrategias que emplea para conectar la acción con la posición en la que se encuentran. El actor central es aquel que ejerce fuerte influencia sobre las relaciones de la red por lo cual mantiene una posición de poder al interior, sin embargo, tiene muchas más obligaciones dentro de la red y a la vez, por ser central puede tener un nivel de acción más limitado de la que pueden tener otros actores. Tiene ventajas sobre el acceso a la información y los recursos, además de un nivel de involucramiento alto sobre los asuntos de pp. Estos actores tienen un número de obligaciones alto, una de ellas es el reaccionar frente a las iniciativas de las periferias. Tienen el poder de juntar grupos de acción o de oponer movimientos iniciados desde los actores periféricos, todo depende de sus propias iniciativas, del contexto y de la estructura política de oportunidad.

En contraposición, los actores periféricos son aquellos que no tienen los mismos recursos de los cuales gozan los actores centrales, están faltos de recursos para invertir en alianzas o enfrentar competencias. Sin embargo, su posición periférica no siempre es mala pues dentro de una red que presenta conjuntos negativos de conexiones, los actores periféricos son beneficiados y tienen además, menores obligaciones que los demás actores. Se caracterizan también por ser aquellos que inician acciones en la red, inician propuestas.

En este contexto, los actores bróker o actores intermedios son aquellos que apoyan a los actores periféricos en su labor de ejercer influencia dentro de la red. Su actoría es utilizada como un ejercicio estratégico para movilizar el apoyo de los agentes centrales. Estos actores cuentan con recursos para intervenir sobre las alianzas y/o enfrentar

competencias al interior de la red para así influenciar sobre las propuestas y los decisores de las pp.

Stevenson y Greenberg (2000), exponen la existencia de tres tipos de estrategias para tomar acción dentro de una red de pp: la primera en donde el actor no emplea los recursos de la red, lo cual implica tomar contacto con los elaboradores de pp de manera directa. La segunda, se emplea un actor bróker para alcanzar los objetivos. Un bróker puede ser empleado para negociar con otro, quizás con grupos opuestos o para movilizar otros que simpatizan con las causas de los actores. La tercera estrategia es que los actores pueden formar coaliciones con actores que simpatizan con la causa, esta estrategia es muy utilizada.

El uso de actores bróker es una estrategia con un alto costo pues los actores bróker pueden cobrar comisiones tanto monetarias o en términos de influencia por sus servicios. Incluso, el uso de brókers puede dirigir al fracaso. Existen actores bróker que se encuentran dentro del gobierno que son denominados “brókers gubernamentales” que son más poderosos que aquellos que se encuentran fuera que son denominados “brókers neutrales”. En términos de beneficios, los brókers exitosos pueden arreglar las relaciones entre lados opuestos o lograr un posicionamiento de la agenda del actor al que apoyan de la manera más favorable.

Los actores bróker son importantes pues llega un punto en que los actores periféricos, pierden sus contactos fuertes con los grupos apropiados, y se ven encarados con el problema de extender sus contactos con las partes apropiadas. Cuando se ven frente a problemas de oposición, buscarán tomar la estrategia de contactar actores bróker que pueden hacer contactos con otros. Cuando están en un panorama político más fuerte, sin embargo, los actores periféricos, pueden continuar dentro de la búsqueda de formar una coalición en donde se encuentren un buen número de tomadores de decisión. Generalmente, los actores periféricos buscan el apoyo de brókers para acercarse a los actores centrales y con ello formar coaliciones cuando se encuentran en oposición.

Bevir y Richards y la Teoría Descentrada: las tradiciones como telón de fondo

El enfoque de Bevir y Richards (2009) refuerza las nociones que nos plantea Kisby (2007). En Bevir y Richards (2009), las tradiciones constituyen el elemento central de su propuesta. Ellos las definen como un conjunto de comprensiones que un individuo recibe durante la socialización, por lo cual, una tradición de gobierno viene a ser un conjunto de creencias heredadas sobre las instituciones y la historia del gobierno. Las tradiciones son creencias aprendidas que se pasan de generación en generación, de persona a persona, son aprendizajes, y es un punto de partida que luego generará acciones, actitudes. Además de analizar las creencias, los significados y los discursos; enfatizan también en la emergencia de un proceso de interpretación complejo y continuo en donde el conflicto y la actividad producen patrones de reglas siempre cambiantes.

Bevir y Richards (2009) presentan la Teoría descentrada de las redes de pp que parte de preceptos epistemológicos ligados al constructivismo. Es una perspectiva anti-fundacionalista, que provee un marco analítico contrario al positivismo. En este sentido, el autor plantea que las creencias, deseos o acciones de los individuos no parten de hechos sociales dados sino más bien son el producto de la construcción de una creencia en el contexto de una tradición o un discurso y en respuesta a los problemas, generalmente.

Esta teoría pone especial atención a los significados que comunican las acciones de las personas involucradas, de cómo se crean sentidos en la acción. Destaca la importancia de las creencias, los significados, las tradiciones y los discursos.

Bevir y Richards (2009) plantean que cualquier patrón de gobernanza tiene fallas y cada uno de los actores involucrados tiene una visión diferente de aquellas fallas, estas visiones son construidas a través de la interpretación de la experiencia en relación con las tradiciones. De ahí que los problemas dirijan a la gente a reconsiderar sus propias creencias y las tradiciones que comunican esas creencias. En medio de la confrontación, cada rival expone sus posiciones a través de sus particulares ideas, esto puede dirigir a una reforma de gobierno.

El enfoque descentrado enfatiza la emergencia de un complejo y continuo proceso de interpretación, conflicto y actividad que produce un patrón de reglas en constante cambio.

La teoría descentrada ve a las redes como entidades representadas por individuos, en donde las creencias y acciones de los individuos construyen la naturaleza de red. Esto implica que la gente construye las redes a través de las acciones y de las creencias que adoptan en contra del telón de fondo de las tradiciones.

Como hemos visto hasta el momento, la teoría descentrada propone una comprensión de las diferentes tradiciones de los grupos involucrados en el proceso de gobernanza. Las redes en sí son entendidas a través de las tradiciones. Las redes construyen o reconstruyen sus propias tradiciones. La gente aprende sobre la red y sus organizaciones constituyentes a través de historias de eventos famosos y de los personajes. Las tradiciones son pasadas de persona a persona pues son aprendidas aunque muchas de ellas son aceptadas como rutinas de sentido común.

La tradición viene a ser parte de la agencia en el sentido en el cual los comportamientos son determinados por las tradiciones, por el conjunto heredado de creencias y prácticas. El contexto social se encuentra capturado en las tradiciones.

Las tradiciones son parte constitutiva del comportamiento pero solamente en un primer momento, pues no es algo que determine los comportamientos posteriores, ya que estos son productos de la agencia creativa y situada en el conjunto de las tradiciones. Según Bevir y Richards(2009), el tema de las tradiciones debe ser tomado con pinzas, pues debe ser visto como la primera influencia que está presente en el comportamiento de la gente y su contenido puede aparecer en las acciones posteriores; más, sin embargo, esto no es determinante en todos los comportamientos.

Kingdon: Agendas, Alternativas y Políticas Públicas

El análisis de la colocación de la agenda pública es el primer paso para comprender el proceso de formulación de una política pública. Kingdon (2011) plantea un análisis de las arenas de acción pública y su relación con la colocación de la agenda, en donde la agenda es fruto de la interacción entre diversos actores tanto gubernamentales como actores de la sociedad civil, de, propuestas y políticas presentes.

Kingdon (2011) identifica tres grandes corrientes que intervienen en el proceso de colocación de la agenda pública: reconocimiento del problema, formulación y redefinición de propuestas, y las políticas propiamente dichas. Señala además, que un problema puede alcanzar un estatus de problema público e incluirse en la agenda cuando los problemas visualizados, las alternativas de pp y las oportunidades políticas confluyan en un mismo momento.

Con respecto a los actores que intervienen en el proceso de colocación de la agenda, Kingdon (2011) los concentra en dos grandes grupos: Los participantes al interior del gobierno y los participantes al exterior del gobierno. Los primeros son aquellos que realizan las actividades de gestión gubernamental: poder ejecutivo y legislativo, funcionarios de gobierno, etc. Los segundos, congregan a los diferentes colectivos que inciden en la formulación de la política, denominados grupos de interés. Es interesante resaltar que Kingdon (2011) estudia los recursos con los que cuentan los grupos de interés que son: su capacidad para afectar las agendas y las alternativas de pp, la cohesión del grupo como una ventaja para afectar la agenda y su habilidad para convencer (cabildeo). Los grupos de interés son los participantes externos más importantes dentro de la discusión de la agenda pública porque son aquellos actores que buscan garantizar la protección de derechos, beneficios y prerrogativas.

Kingdon (2011) ha determinado que el accionar de los grupos de interés se centra mucho más en el bloqueo de ciertos ítems que transgreden sus intereses que promocionando los suyos propios. Así mismo, más que estructurar la agenda

gubernamental, los grupos de interés tratan de insertar sus alternativas y sus preferencias dentro de la agenda que ya ha sido colocada por otros procesos y otros participantes.

Modelos explicativos del origen de las iniciativas de las políticas públicas

Kingdon (2011) identifica cuatro modelos que explican los orígenes de la colocación de la agenda pública: Orígenes, racionalidad, incrementalismo y canastos de basura. Los tres primeros son descartados por Kingdon (2011) por considerarlos demasiado idealistas.

Orígenes se refiere a la búsqueda de explicaciones del origen de la política pública a través de rastrear los procesos que se han generado para dar lugar a la política actual, cosa que, según Kingdon (2011) es irreal puesto que nunca se encontrarán los orígenes específicos y reales de la política pues nos enfrentamos frente a construcciones históricas y colectivas.

La *racionalidad* se ve referida a aquel proceso en el que los actores encargados de la pp operan de manera comprensiva y racional, definiendo los objetivos de manera clara, estableciendo niveles de logros para los objetivos, recabando alternativas para viabilizarlos. Según Kingdon (2011) este modelo no describe la realidad pues la habilidad humana para procesar la información es limitada y un enfoque exhaustivo prescribe rápidamente. La racionalidad es limitada y buscamos soluciones que ya vienen dadas.

El *incrementalismo* involucra una visión más razonable e implica que los elaboradores de pp en el proceso hacen pequeños e incrementales ajustes marginales frente a una base establecida de elaboración de pp, por lo cual no gastan demasiado tiempo en definir objetivos, sino más bien, hacen cambios en los comportamientos actuales, dando lugar a cambios graduales y sutiles.

Frente a estos tres modelos, Kingdon (2011) resalta la coherencia y la utilidad del **modelo del Bote de basura**, desarrollado por Cohen, March y Olsen. Este modelo se basa en la teoría de las anarquías organizadas aplicadas a organizaciones. Las anarquías organizadas son organizaciones que tienen tres propiedades específicas: falta de claridad en

las preferencias, falta de claridad en la tecnología y una fluida participación. En este tipo de organizaciones las preferencias son inconsistentes tanto a nivel individual como a nivel colectivo. Así, una anarquía organizada es una colección perdida de ideas, más que una estructura coherente, en donde las preferencias son descubiertas en el camino, en la acción, más que en actos estructurales (Kingdon, 2011). Dentro de las anarquías organizadas existen cuatro corrientes: problemas, soluciones, participantes y elección de oportunidades. Para elegir una oportunidad, se ven involucrados muchos actores cada uno con sus propios recursos, a la vez que son introducidos también varios problemas y soluciones consideradas. La elección de una oportunidad es asemejada con un cubo de basura en el que tanto los diversos tipos de problemas como las diversas soluciones son vertidas por los participantes a medida que se generan. La basura se mezcla y los resultados surgen en función de esa mezcla de problemas, soluciones, participantes y recursos. Este modelo se asemeja de manera muy clara con un proceso de formulación de políticas públicas en contextos gubernamentales. Así, Kingdon (2011) revisa el modelo de anarquías organizadas y lo aplica al gobierno federal que presenta las mismas características de las anarquías organizadas. Estas características son propiedades que están acopladas a coyunturas críticas y ese acoplamiento produce un gran cambio en la agenda.

La colocación de la agenda pública

Kingdon (2011) ha observado que hay tres familias de procesos sobre el posicionamiento de la agenda en el gobierno federal: la definición de los problemas, las alternativas de política pública y la política como actividad.

En un primer momento, existen varios problemas que pueden captar la atención del sector gubernamental, convirtiéndose en problemas públicos, como ya se había indicado anteriormente.

Segundo, para la formación y clarificación de las propuestas de pp, ingresan en la escena los actores. En teoría todos los actores involucrados tanto dentro y fuera del gobierno deberían estar involucrados en cada uno de los procesos, sin embargo, en la

práctica, cada uno se involucra en un momento determinado dependiendo de su tipo de especialización. Es interesante resaltar en este punto la presencia de las comunidades de especialistas de pp (burócratas, planificadores, evaluadores, académicos, grupos de interés, investigadores, etc.) quienes, dice Kingdon (2011) vienen a centrar su atención en la generación de propuestas. Finalmente, luego de un proceso semejante al del bote de basura, ciertas propuestas son recogidas y otras desechadas por el gobierno.

Kingdon (2011) señala que en momentos específicos se abren las “ventanas de oportunidad”, definidas como aquellos momentos clave en donde se genera una oportunidad para incorporar intereses de grupos que están por fuera de la agenda gubernamental. Estos periodos son generalmente muy cortos.

Finalmente, las decisiones sobre la pp y el asentamiento de una determinada agenda, es establecida por disposiciones de carácter político. En este momento, incluso, los grupos de presión juegan un papel importante. Cada uno de los actores y procesos (definición del problema, alternativas de pp y política) se desarrollan y operan de manera independiente la una de la otra. Incluso, existen ocasiones en las cuales las soluciones son desarrolladas independientemente de si responden a un problema público o no. Sin embargo, para que la agenda se coloque, es necesario que estos los tres procesos se encuentren acoplados unos con otros. Estos procesos o corrientes se juntan en momentos críticos: un problema es reconocido, una solución válida y el clima político está en su momento justo para dar lugar al cambio. La agenda que es colocada es denominada “agenda de decisión”.

Kingdon (2011) con respecto a los actores involucrados en el posicionamiento de la agenda pública, hace una diferenciación entre participantes visibles y participantes escondidos. El grupo visible son aquellos que reciben presión considerable y atención pública, entre estos actores se destaca el presidente, los altos funcionarios, los miembros prominentes del Congreso, la opinión pública y partidos políticos. El grupo de actores escondidos está conformado por especialistas, académicos, burócratas de carrera y parlamentarios. Los estudios han demostrado que los grupos visibles afectan la agenda y los grupos escondidos afectan las alternativas. Es decir que los actores considerados clave son

los actores visibles pues los cambios vienen impulsados por ellos, son fuertes colocadores de agenda.

Los especialistas son denominados como “grupos relativamente escondidos”. Ellos generan alternativas, propuestas y soluciones. Este grupo generalmente trabaja en grupos de interés, su trabajo se centra en la planificación y evaluación. Forman comunidades flojamente tejidas que generalmente están unidas. Las comunidades están compuestas por gente localizada en el mismo sentido de la orientación de política pero a veces también pueden estar en diversas orientaciones, sin embargo, siempre comparten una cosa que es su especialización y conocimiento sobre los asuntos del área en particular de la pp sobre la que se está tratando. Este grupo es particularmente importante pues sus ideas son determinantes por su nivel de especialización.

La generación de alternativas de pp es vista como un proceso de selección natural biológica, denominada por Kingdon (2011) como una “sopa primitiva de pp” en donde muchas ideas están flotando, chocando unas con otras, encontrando nuevas ideas, formando combinaciones y recombinaciones. Los orígenes mismos de la pp son muy difíciles de rastrear, comprender o estructurar. Entonces, si bien los orígenes se dan al azar, la selección se da de una manera mucho más estructurada, a través de la imposición de criterios en donde unas ideas sobreviven y otras no. Así, el orden es desarrollado desde el caos, desde la aleatoriedad. Es obvio que dentro de estos criterios existen indicadores de carácter técnico, de factibilidad, que concuerdan con los valores de las comunidades, resaltando las restricciones de presupuesto, aceptabilidad pública y receptividad política.

Conceptos Temáticos

Los debates actuales en los que se enmarca la política pública de redistribución agraria, giran en torno al Desarrollo Territorial Rural (DTR). El DTR es un enfoque cuya aparición como paradigma que sostiene la acción de política pública se inscribe en tres corrientes

según Schneider (2014)³: Teórica, práctica y política. El autor señala que este enfoque se convirtió en una respuesta frente a los ajustes estructurales de los años 90'y al desencantamiento del socialismo real con la caída del Muro de Berlín, todo esto en un contexto de reivindicaciones por mayor participación social en toda América Latina.

El centro del DTR es la variable del espacio que se convierte en un eje fundamental para el desarrollo, de ahí que se genera la necesidad de un nuevo conjunto de creencias que constituyan un marco para las políticas públicas.

Las contribuciones de este enfoque se pueden delimitar en tres factores:

- a) Pone en el centro del debate a la variable del territorio y de las relaciones que se entretejen en el mismo dando lugar a una gobernanza territorial en donde se observan mayores relaciones de solidaridad y reciprocidad. Es así que los recursos se quedan en un segundo plano y los medios que se generan para dar lugar a mayores oportunidades de vida toman relevancia.
- b) Hace énfasis en el desarrollo endógeno, el desarrollo visto desde abajo, desde el territorio en donde las estrategias territoriales de interacción global-local son trascendentes.
- c) Crea enormes retos para la intervención estatal pues re posiciona al sujeto local como sujeto de derechos pero a la vez de acción.

Por su parte, Martínez (2014)⁴ indica que el DTR constituye sobre todo una alternativa frente a la visión de mercantilización del espacio y que propone, más bien, mirar al espacio como una construcción social, a los actores como agentes del desarrollo. En este sentido el DTR estudia principalmente los problemas actuales de la vinculación entre mercado y procesos de des-territorialización campesina, despojos de tierras, migración de la fuerza del trabajo y una presencia cada vez más débil de la agricultura familiar.

³Los aportes de Schneider, Sergio (2014) fueron tomados del Foro “Hacia dónde va el Desarrollo Territorial Rural?” desarrollado en FLACSO en enero de 2014.

⁴Los aportes de Martínez, Luciano (2014) se enmarcan también en el Foro “Hacia dónde va el Desarrollo Territorial Rural?” desarrollado en FLACSO en enero de 2014.

Finalmente, Llambí (2014)⁵ señala que el DTR incluye un fuerte contenido normativo sobre la acción del Estado frente a los problemas del campo, lo cual involucra el planteamiento de reformas estructurales serias como la reforma agraria que sigue vigente en la actualidad pero con una visión más amplia sobre el poder a nivel local, que garantice el derecho a la tierra de los más pobres y el empoderamiento de las masas populares a través de la educación rural que garantice la implementación de una política pública adecuada y para las bases. Además de superar las acciones top-down que han caracterizado a las políticas de desarrollo rural y de procurar un diálogo de doble vía entre ciudadanía-Estado y Estado-ciudadanía.

Ahora, en relación a conceptos más micro que serán trabajados en esta tesis, incluimos los de la tenencia de la tierra y el acaparamiento de tierras que se configuran como el centro del problema de política pública que será trabajado.

El primer concepto que se destaca en esta tesis es el de la *tenencia de la tierra*. Explicar la tenencia de la tierra implica remontarse al modelo socio-económico que se regula las relaciones sociales de producción.

¿Qué es la tierra?

Hablar de la tierra agrícola es hablar de todo un entramado de concepciones alrededor de ella. La tierra agrícola involucra toda una concepción de vida y, a la vez, de diversos intereses. La tenencia de la tierra y su uso viene a consolidar estas visiones. Podríamos hablar de varias miradas, sin embargo en este estudio haremos hincapié en dos posturas antagónicas con respecto a la tierra agrícola que van a determinar la consecuentes luchas por el acceso a la misma.

North (2008) y Bravo (2009), nos proveen una explicación clara sobre la tenencia de la tierra y de manera específica sobre los altos niveles de desigualdad en torno a la tenencia de la tierra, a través del “Capitalismo Agrario”. Este concepto involucra una serie

⁵Los aportes de Llambí, Luis (2014) se enmarcan también en el Foro “Hacia dónde va el Desarrollo Territorial Rural?” desarrollado en FLACSO en enero de 2014.

de acciones estatales que van de la mano con un enfoque del neoliberalismo en la agricultura. Fernandes, 2006 (citado por Bravo, 2009) indica que el capitalismo agrario es un paradigma según el cual “...la única opción para los campesinos es integrarse plenamente al sistema y modernizarse. Esta propuesta sitúa la problemática en el sujeto, el campesino atrasado, y no en el sistema capitalista que genera desigualdades y contradicciones.” (Bravo, 2009:41)

Este modelo agrícola según Bravo (2009), implica desaparecer la presencia del Estado como ente que asigna y controla los factores de la producción (tierra, agua, semillas) los precios, la comercialización y subsidia los servicios a la producción (acopio, crédito, etc.). Las características del capitalismo agrario se resumen de la siguiente manera:

- Privatización de empresas y funciones estatales de apoyo a la producción agrícola;
- Reducción o eliminación de subsidios;
- Eliminación de los controles de importación tales como cuotas, reducción de aranceles, etcétera;
- Reorientación de la producción hacia los cultivos de exportación; e impulso a la inversión extranjera y la desregulación.

Se ha escogido este concepto para resaltar que el tipo de producción que se mantiene en el Ecuador es una forma de producción que favorece la expansión de la agricultura comercial a gran escala y margina a los pequeños agricultores. Finalmente, podemos establecer que, a través de este modelo:

(...) históricamente, la agricultura en el Ecuador ha estado marcada por un impulso de los productos primarios de exportación, a través de los cuales el país se ha insertado en el mercado mundial en condiciones de alta dependencia y vulnerabilidad, situación que se mantiene hasta la actualidad. Este crecimiento se ha basado en la exclusión, marginación, explotación de la fuerza laboral, concentración de la tierra y en una explotación irracional de los recursos naturales (Bravo, 2009).

Modalidades de control sobre la tierra

Brassel y otros autores (2009), señalan en base a sus estudios actuales sobre tenencia y concentración de la tierra en el Ecuador, las cinco modalidades de control que se ejercen desde diversos espacios:

- a) Subsistencia de la mediana y gran propiedad agraria tradicional
- b) Acaparamiento progresivo de la tierra, conformando el denominado sistema de multipropiedad.
- c) Concesiones estatales al sector privado para actividades extractivas: mineras, hidrocarburíferas, madereras, etc.
- d) Control de la tierra y proceso productivo por la vía de la agricultura bajo contrato.
- e) Constitución de áreas de reserva natural, en tierras particulares, estatales e, incluso comunitarias.

A estas modalidades se suman ciertas estrategias como la del sistema de multipropiedad como un mecanismo de reconcentración de la propiedad agraria que se presenta, según los autores, de manera más evidente en las provincias del Guayas, El Oro y Los Ríos. Esta estrategia consiste en una progresiva adquisición de los pequeños predios por parte de los empresarios a los campesinos de manera voluntaria o forzosa en la mayoría de los casos. Con este sistema, los empresarios disponen de mayores propiedades para dar dedicarlos a la agro-exportación (Brassel y otros, 2009).

CAPÍTULO II

RECONSTRUCCIÓN DE LAS REDES DE POLÍTICA PÚBLICA EN TORNO A LA POLÍTICA DE REFORMA AGRARIA DEL ECUADOR

Este capítulo tiene por objetivo reconstruir las redes de política pública en torno a la política de reforma agraria del Ecuador. Para ello, se toma como referencia a las leyes de tierra de tres periodos específicos (1964, 1973 y 2010) –periodos de Reforma Agraria, los dos primeros y el tercero, periodo de reforma a la ley de tierras-. A través de esta reconstrucción, se identificarán tanto los actores como los roles desempeñados por cada uno de ellos, a la vez que se presentan las gráficas de las redes de política pública visualizadas. Las redes se encuentran desarrolladas en función de las relaciones de alianza, únicamente, lo cual quiere decir que los vínculos presentados corresponden solamente a relaciones estratégicas que manifiestan acuerdos entre nodos, mientras que las relaciones de confrontación o conflicto, serán descritas exclusivamente. En un siguiente paso se determinarán las alianzas y tipos de dominios colectivos configurados entre los actores. Este primer acercamiento constituye la base empírica para determinar la trayectoria de las redes, sus creencias programáticas, aprendizajes estratégicos y tradiciones que han dado lugar al desarrollo de la política pública.

Promulgación de las leyes de tierras como eventos de la política de reforma agraria

Las leyes de tierras serán analizadas bajo el concepto de los “eventos” de Knoke. Este concepto es determinante porque constituye una herramienta analítica para descifrar momentos específicos de la política pública, a través de los cuales se puede reconstruir la trayectoria de las redes de pp. Según Knoke (1993), son propuestas muy concretas que se establecen para solucionar un problema o una tarea que debe ser decidida por un cuerpo de elaboración de política pública. El “evento” puede ser exitoso o no, dependiendo de los intereses y las posiciones de los actores en juego. Esto, marca un juicio colectivo definitivo que cambia el contexto anterior de la pp y, a la vez, el conjunto de prácticas existentes. Las proclamaciones de leyes de tierra y reforma agraria calzan perfectamente como eventos porque reflejan “puntos decisivos” en la corriente de la pp que determinan su secuencia.

Además de ello, los eventos, al igual que la proclamación de las leyes, revelan el cambio en la estructura de la red social y su impacto determina la posterior dinámica de la pp.

Gráfico 2: Eventos de la política de reforma agraria del Ecuador



Elaboración: La autora

EVENTO PRIMERO: LA LEY DE REFORMA AGRARIA DE 1964

Antecedentes

Esta primera reforma agraria responde a un contexto de convulsión social que tuvo sus máximos despuntes en eventos como la protesta campesina de finales de los años cincuenta y comienzos de los sesenta tanto en la Sierra como en la Costa, la Revolución Cubana y el peligro que ésta representaba para los intereses de las grandes potencias y su hegemonía sobre las poblaciones sudamericanas, de lo cual, aparece Alianza para el Progreso con sus propuestas de medidas redistributivas entre las cuales se destacan las reformas agrarias como acciones preventivas para evitar mayores procesos revolucionarios. (North, 1984; Guerrero, 1983). Surgen también, orientaciones reformistas y desarrollistas dentro de los gobiernos militares y la presencia de un sector pequeño de terratenientes modernizantes que buscaba salvaguardar sus intereses a largo plazo, modernizando las relaciones dentro del campo. (North, 1984).

Contextualización

Entre los años 60 y 63, las luchas por el reconocimiento de salarios para los huasipungueros, se tornó en un tema nodal para los indígenas y campesinos que trabajaban la tierra. Las haciendas serranas fueron escenario de varios conflictos que la mayoría de las veces culminaban con heridos y muertos. La lucha campesina cada vez se tornaba más fuerte con el pasar del tiempo y con el apoyo irrestricto de los sectores populares y los movimientos de izquierda. (Guerrero, 1983).

Un hecho que no puede pasar desapercibido y que marcó un hito en la correlación de fuerzas en el panorama político de la época es la manifestación pacífica de 12.000 campesinos-indígenas huasipungueros que tuvo lugar en las calles de Quito en diciembre de 1961. Este hecho generó un nuevo imaginario sobre la capacidad de lucha de las masas indígenas sobre los poderes terratenientes al posicionarse en la escena política. La marcha fue organizada por la Federación Ecuatoriana de Indios y la Confederación de Trabajadores del Ecuador. Frente a este suceso, el presidente de la República Carlos J. Arosemena, promete dar fin al latifundio. (Guerrero, 1983).

Este hecho, según Guerrero (1983) es trascendente pues da cuenta de que un cambio en las estructuras del poder no solamente era necesario sino, ineludible. Las fuerzas populares cada vez más insertaban sus requerimientos en la escena pública y los medios de comunicación venían a afianzar sus necesidades.

Así, la Ley de Reforma Agraria que se dictaminó en 1964, respondió a todo un cúmulo de conflictos sociales que se desbordaron, frente a los cuales el Estado debía institucionalizar las prácticas de redistribución que los mismos campesinos habían logrado en base a sus presiones. (Guerrero, 1983)

Ya en términos de acción estatal, esta Ley fue expedida por el gobierno de la Junta Militar. Surge como una de las estrategias del Plan General de Desarrollo Económico y Social del gobierno que buscaba impulsar económicamente al país.

Haciendo un análisis de los puntos que nos propone la Ley, los motivos principales que guiaron su expedición, pero sobre todo el cambio en la estructura social y económica del país, fueron los siguientes:

- ✚ Problemas con la estructura de la tenencia agraria y las relaciones sociales de producción. Trato injusto e inequitativo entre terratenientes y campesinos.
- ✚ Deficiencia de la producción, ascenso sostenido de los precios de ciertos bienes.
- ✚ Migración interna desde el campo a la ciudad que provocó el caos y el colapso de las grandes ciudades
- ✚ Aumento de los cinturones de miseria en la ciudad
- ✚ Hacinamiento humano
- ✚ Altos índices de concentración de la tierra con modalidades de relaciones sociales opuestas a los ideales de sociedad de un Estado moderno.
- ✚ Fenómenos de latifundio y minifundio en grados extremos
- ✚ La tenencia de la tierra se presenta como la base de un sistema institucional que produce extrema desigualdad en la distribución del ingreso. El latifundio en relación con su área de influencia tiene un poder sobre el mercado de trabajo.
- ✚ Los salarios agrícolas en la tierra son extremadamente bajos (huasipungueros de haciendas ganaderas)
- ✚ Existe demasiado poder sobre la mano de obra, las relaciones de trabajo son muy precarias
- ✚ Empresas agrícolas ineficaces sin incentivo para el cambio tecnológico.
- ✚ En los latifundios existe agricultura extensiva muy rudimentaria con bajísima productividad por hectárea y por trabajador.
- ✚ Los índices de productividad o rendimiento por hectárea se encuentran entre los más bajos de América Latina.
- ✚ Agotamiento de los recursos naturales por los métodos de cultivo. Agotamiento de las mejores tierras del callejón interandino.
- ✚ La estructura de la tenencia de la tierra amenaza al desarrollo del país.
- ✚ Escasez de ciertos bienes: carne, productos lácteos y aumento de los precios.

- ✚ Campesinos de grandes zonas del país viven en situación de miseria, sus ingresos se acercan al mínimo absoluto para la subsistencia biológica.

- ✚ Analfabetismo de campesinos, tasas de mortalidad infantiles llegan a niveles alarmantes, problemas sociales como el alcoholismo.

Los fines que se pretendieron alcanzar, fueron, según la Ley, los siguientes:

- ✚ Cambio en la estructura socio-económica del país

- ✚ La política de transformación en la tenencia de la tierra, implica una política de desarrollo económico. Se busca impulsar a la economía con una visión de progreso, de productividad, con el fin de insertar al país en una lógica de modernidad.

- ✚ Impulsar las exportaciones para activar la economía

- ✚ Aliviar la presión sobre la tierra y ampliar la frontera agrícola

- ✚ Colonización de zonas no ocupadas

- ✚ Lograr el establecimiento de un marco institucional más flexible que elimine la explotación del hombre por el hombre y que modernice la productividad agrícola.

- ✚ Convertir a la actividad agrícola en un negocio de los campesinos y los empresarios agrícolas, procurando que la agricultura se convierta en un factor de producción

- ✚ Lograr la democratización en la distribución de ingresos, pues al ser el Ecuador una nación eminentemente agrícola, los mayores ingresos están generados por el sector agrícola.

- ✚ Promover una movilidad social que brinde iguales oportunidades a todos los ecuatorianos para lograr una verdadera sociedad democrática.

- ✚ Estructura agraria más justa y más eficaz

Análisis de la acción del Estado

El organismo encargado de llevar a cabo la política de reforma agraria fue el IERAC. Este organismo debió dedicarse durante 15 años a dos tareas: la reforma agraria enfocada fundamentalmente en la abolición de las formas precarias de explotación laboral y por otro lado a la colonización. (Bernard, 1982). A esta polifuncionalidad del organismo en

aspectos tan trascendentales, se suma lo que North (1985) denomina como una incipiente autonomía del Estado en donde las redes de poder familiares y empresariales de la época tuvieron mucha injerencia. De hecho, dice ella, no se puede delinear una clara distinción entre el poder público y el privado. Una clara evidencia la encontramos en los manifiestos de la Ley de 1964 que en postulados declara una reforma agraria pero que en la práctica no pudo ser implementada. North (1985) señala a este Estado como un Estado oligárquico pues la oligarquía está presente en el núcleo duro de la entidad. Es evidente entonces que el régimen militar dejó su aparato institucional y sus estructuras al servicio de las fracciones de la clase dominante.

Sin embargo, Chiriboga (1984) afirma que si bien los resultados de la política no fueron los esperados, el Estado se fortaleció al convertirse en el eje central del cambio en la estructura de la tierra, desplegando la capacidad técnica y política para actuar a través de los aparatos estatales ligados a la política agraria.

Resultados de la política

Para este punto se ha hecho una extensa revisión de diversas fuentes y autores que señalan y analizan los datos referentes a los resultados de la política de reforma agraria en esta primera etapa. Comenzaré detallando los datos que se presentan desde los organismos estatales oficiales en una publicación conjunta entre el Ministerio de Agricultura, la Junta Nacional de Planificación (organismo de planificación estatal de la época) y el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización. Los organismos señalan que si bien el Plan de Reforma Agraria fue un proyecto de largo alcance y que además de ello, estaba contemplado en el Plan de Desarrollo (64-76), por cuanto era una prioridad para el Estado, solamente se alcanzó a cumplir con un 37% de lo esperado en relación a familias beneficiadas del proceso y que, solamente se cumplió con una redistribución del 43% de tierras respecto de la superficie que se esperaba redistribuir. En cifras, solamente se benefició a 63.771 familias frente a las 172.000 familias que eran el objetivo meta; de igual manera, el impacto sobre la tierra fue de 840.125 ha, cuando se esperaba afectar a 1'980.4000 ha. Los datos anteriores sugieren que no hubo un cambio estructural en la

estructura de la tenencia de la tierra. Los organismos además, señalan que al suceder esto, tampoco se cumplieron los objetivos más amplios de mejorar el nivel de vida de la masa campesina así como un cambio sustancial en sus ingresos, acceso y participación en el poder. Así se vino a polarizar aún más la dicotomía minifundio-latifundio y el incremento de las medianas explotaciones.

El análisis evaluativo de la política del MAG, JUNAPLA e IERAC (1986) presenta un pequeño examen de los instrumentos de política pública que estuvieron presentes. Así, se destaca que en un primer momento no existió un posicionamiento político claro que oriente la reforma, lo cual incidió de manera sustancial sobre los recursos técnicos, económicos y administrativos que requería la pp. Incluso, dicen ellos, existió una falta de coherencia en los instrumentos legales por la constante modificación que sufrieron, particularmente en lo que se refiere a la afectación de tierras incultas, liquidación de formas precarias de trabajo, y en la poca exigencia del cumplimiento de la función económica-social de la propiedad privada agraria. La ley estableció en postulados que se debía atacar al problema de la estructura de la tierra, sin embargo, dentro de sus artículos priorizó la abolición de las formas precarias de relacionamiento laboral al de la estructura misma, con lo cual no se atacó el problema de raíz. De hecho se fijó un límite máximo de propiedad de 3.500 ha en la Costa y 1.800 en la Sierra, más aún, nunca se dictaron medidas concretas para hacer efectiva la limitación, por lo cual este supuesto quedó sin posibilidad de aplicación.

El componente administrativo- ejecutor también es señalado como un punto débil de la política. Según los organismos existieron fallas desde la planificación pues no fue lo suficientemente clara, coherente y adecuada para un propósito tan complejo. Así mismo dentro del proceso se evidenció una falta de regularidad debido a la poca fortaleza institucional presente en el IERAC y el MAG, además de una falta de operatividad, es decir de proyectos específicos que den cuenta de un plan de reforma.

En relación al financiamiento, los organismos afirman que solamente se desembolsó el 29,6% de de lo previsto en los planes de desarrollo, además de que este presupuesto fue compartido con el proceso de colonización.

Frente a las evidencias que presentan los organismos, otros autores señalan también evidencias con respecto a los resultados de la Reforma Agraria en este primer periodo que ratifican los datos presentados:

Bernard (1982) señala que la reforma agraria tuvo un impacto limitado a nivel de redistribución y un impacto mucho menos visible en materia de minifundización y/o producción. Además de que la reforma agraria logró más bien reforzar la propiedad mediana y grande, manteniendo la marginalidad económico-social de los estratos inferiores. Para este autor, el proceso, incidió solamente en un 10% de las familias rurales y en el 7% del total de las explotaciones. A estos resultados, North (1985) incluye que la población rural no se benefició de manera significativa con este tipo de políticas redistributivas, incluida la de reforma agraria, a la par que se fueron incrementando las disparidades en los estándares de vida de los excluidos y los favorecidos.

Por su lado, Sánchez (2000) con una mirada más positiva sobre los impactos de la reforma, indica que se produjo por un lado, abolición de las relaciones de dependencia y sujeción de los trabajadores, liberando al indígena de las estructuras de dominación hacendaria, además de que convirtió al indígena y sus comunidades en propietarios de su tierra incorporándolos al mercado y al servicio de la sociedad y el Estado. Esta incorporación, según el autor, incluyó a los campesinos socialmente otorgándoles mayor acceso a servicios de educación y salud. Finalmente, señala un notorio fortalecimiento de la organización del movimiento indígena, su identidad y posición como actores sociales y políticos.

Actores y sus roles

Tabla 1: Mapeo de actores involucrados en la Ley de Reforma Agraria de 1964 según autores y según tipología de Stevenson y Greenberg (2000)

ACTOR	ROL	TIPO DE ACTOR SEGÚN STEVENSON Y GREENBERG
Estado (Junta Militar de gobierno)	Protagonizaron y llevaron a cabo el proceso de Reforma Agraria (Sánchez, 2008)	Actor central
	Buscaba la Reforma Agraria y la Colonización para restaurar el orden y para promover e iniciar las principales transformaciones socio-económicas que requería la nación (Jordán, 2003)	
	Dicta la Ley de Reforma Agraria y Colonización (Gondard y Mazurek, 2001)	
Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización IERAC	Creado para viabilizar la Reforma Agraria (Jordán, 2003)	Actor central
	Encargado de la ejecución de la política (Gondard y Mazurek, 2001)	
Sectores terratenientes	Defendieron el derecho a la propiedad pero a la vez buscaban modernidad y mayor productividad (Sánchez, 2008)	Actor central
	Beneficiarios en cierta medida de la Reforma Agraria (Jordán, 2003)	
Sectores sociales, políticos y religiosos	Impulso para la concreción de la Reforma Agraria (Jordán, 2003)	Actores bróker
	Comenzaron a desarrollar una legislación social (dictada en los años 30) que generó las condiciones para dar lugar a la Ley de Reforma Agraria de 1964 (Barsky, 1984)	
Misión Andina	Organismo de las Naciones Unidas que actuó en el marco del Convenio "Integración del Campesinado" entre el gobierno ecuatoriano y el BID. Dirigida fundamentalmente a los campesinos de la Sierra Ecuatoriana. Su rol se centró en la creación de ciertas condiciones en diversos planos para la preparación del proceso posterior de Reforma Agraria. Su población meta fue la población indígena situada en el callejón interandino, en aquellas comunidades extremadamente aisladas y con los más altos índices de pobreza. Sus acciones fueron: mejorar la disponibilidad de alimentos (con asesoría y capacitación en técnicas agrícolas de alto rendimiento) y otras dirigidas a mejorar los niveles de vida (vivienda, construcción de letrinas, escuelas, capillas), enseñanza de oficios y formación de líderes campesinos. (Barsky, 1984)	Actor bróker
Iglesia Católica	Se presenta como un actor con dos alas: la una, conservadora, imponente de los derechos de los terratenientes que empleó sus recursos y su legitimidad para perpetuar los sistemas obsoletos de exclusión, y la otra, más flexible, más apegada a los intereses campesinos que actuó desde una mirada más progresista como un actor fundamental en la ejecución del proceso de reforma agraria. (Barsky, 1984; North, 1984)	Actor broker

Esta red de política pública se encuentra conformada por cuatro redes claramente definidas. La primera, es la **red indígena-campesina** que aglutina a dos federaciones que embanderaron la lucha por la reforma agraria: la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas y la Federación Nacional de Indios. Su rol se centró en aglutinar a los diferentes actores agrícolas en situación de explotación y en generar presión a las instituciones para que se diera fin al huasipungo y otras formas laborales precarias (Barsky, 1984). Los actores agrícolas han sido clasificados en función de las formas de vinculación laboral con los terratenientes. Al respecto, tenemos la siguiente clasificación (Farrell, 1983):

- Huasipungueros/ Yanaperos: trabajadores que se encuentran sometidos a modalidades análogas de trabajo bajo la dependencia del patrono.
- Arrimados: trabajador agrícola que teniendo el uso y goce de parcelas en un predio ajeno, los paga mediante trabajo.
- Finqueros: agricultores que en predio ajeno han establecido cultivos permanentes o semipermanentes, viviendas, cercas, etc. Pagando por ello un canon al propietario, en dinero, en productos, o en trabajo.
- Sembradores: trabajadores con pacto de redención de los cultivos, usufructo u otra forma contractual, que no tuvieron tierras propias.

La segunda red identificada es la **red social**. En esta se encuentran organismos como la Iglesia, las ONG, los partidos de izquierda, partidos reformistas a los cuales se suman intelectuales de la época, y las organizaciones sindicales. Esta red juega un rol fundamental en la red más amplia de pp pues se convierte en un actor bróker que cumple con la misión de representar los intereses de la red indígena-campesina. Si bien cada uno de estos actores demostró un interés muy particular con respecto a la Reforma Agraria, también se convirtieron en entes de presión frente a la red institucional. El rol de los partidos de izquierda y los intelectuales fue fundamental y se encuentra inscrito en el contexto en el cual se llevó a cabo la Reforma, pues los años 50 estuvieron marcados por el triunfo de la Revolución Cubana, hecho trascendental que determinó un giro en la política

latinoamericana. Barsky (1984) también señala como uno de los actores trascendentales a los medios de comunicación, especificando la actoría que tuvo “Diario El Comercio” como eje de propulsión para la Reforma. Sin embargo, el actor más importante dentro de esta red y que realmente jugó el papel de actor bróker, fue la Confederación de Trabajadores del Ecuador, la cual organizaría de la mano del movimiento indígena las fuertes movilizaciones que ejercieron presión popular para dar paso a la expedición de la ley.

La Misión Andina, constituye un actor bróker entre las cuatro redes analizadas. Se vincula a la red indígena-campesina a través de la labor que emprendió como entidad que impulsaba el desarrollo en las comunidades campesinas más pobres a través de capacitación agrícola y fortalecimiento organizativo comunitario. Su labor también incluyó el mejoramiento de las relaciones entre terratenientes y campesinos, convirtiéndose en un canal de diálogo entre estos actores. Su misión se vio ligada a la labor de la Iglesia que cumplió con objetivos muy similares desde el frente de los grupos eclesiásticos progresistas. Finalmente, se vincula con el sector institucional al ser un ente creado a través de un convenio entre el BID y el gobierno militar.

En la tercera red, la **red del sector terrateniente**, se encuentran los terratenientes, grandes hacendados, la Cámara de Agricultura –que en ese momento viene a aglutinar y representar los intereses latifundistas-, la Iglesia –como gran poseedora de haciendas y tierras productivas-.

Según los estudio de North (1984) y Guerrero (1983), existió dentro de esta red, una “fracción modernizante” que se alió a los intereses de los militares reformistas. Al interior de este grupo, Barsky (1984), señala la presencia de dos actores fundamentales: Galo Plaza (el Grupo Plaza) y Emilio Bonifaz; ambos terratenientes que gestaron las ideas reformistas desde la visión de la empresa agrícola y de cómo ésta beneficiaría a la modernización económica y al progreso social. Su visión de reforma agraria se desarrolló en base a la postura de priorizar la colonización de las tierras baldías y a la toma de las tierras ineficientes. De su parte, la eliminación de las formas precarias laborales significaba una estrategia para avanzar hacia la proletarización del campesinado en pro de una mayor

productividad. La vinculación entre estos terratenientes y la Junta Militar era bastante estrecha en esa época, y así, todos estos lineamientos fueron recogidos en la Ley.

North (1984), resalta que esta fracción modernizante estuvo representada por el sector bananero como un “sector embrionario oligopólico” de imperios ligados a élites familiares. Se incluyen dentro de este grupo, exportadores y gerentes bancarios. Estos grupos tuvieron acceso directo a las decisiones políticas nacionales y contaban con toda la capacidad para bloquear la implementación de políticas que no resultaban favorables frente a sus intereses. El sector se hizo más grande, pues se incluyeron posteriormente a los productores costeños representados por las Cámaras de Comercio, Agricultura e Industria.

Si bien existió esta fracción modernizante, también estuvieron presentes las clases dominantes que se convirtieron en actores de oposición que basaban su estrategia en la utilización intensiva de la fuerza de trabajo precarista, oponiéndose a los cambios en el tamaño de sus explotaciones. (Barsky, 1984). Estos actores se vincularon a los sectores industriales para aprovechar los beneficios que el Estado estaba proveyendo al sector, de tal forma que agricultura, industria y comercio, estaban en las mismas manos. Esta estructura de ligazón entre los tres sectores, crearon una clase de productores capitalistas que se opusieron en gran medida a las políticas redistributivas que representaban para ellos una amenaza para sus intereses. (North, 1984).

La cuarta y última red es la **red estatal**. En esta red se encuentra la mayor diversidad de actores que representan al gobierno nacional -su parte operativa, técnica y legislativa-, a los organismos de cooperación internacional, al partido liberal, a organismos económicos e incluso a las universidades. Los actores que están incluidos en la red jugaron el papel de elaborar la ley de 1964. La Junta Militar, nombra una Comisión Especial integrada por el Banco Nacional de Fomento, la Cámara de Agricultura, el Consejo Consultivo de Colonización, el CERES, las Universidades y la Comisión Ecuatoriana de Alianza para el Progreso. Según se señala en la misma Ley, esta Comisión representaba las opiniones de los distintos sectores y de las distintas tendencias políticas con el fin de lograr posiciones conciliatorias. Además, se encuentran otros actores como la Junta Nacional de

Planificación (JUNAPLA), el Partido Liberal y la Comisión de la Cámara de Diputados, actores que presentaron anteproyectos de ley que fueron presentados a la Comisión Especial.

Actores que también estuvieron involucrados fueron los expertos en donde podemos observar la presencia muy fuerte de organismos de cooperación internacional (USAID, BID, FAO y la misma Comisión Ecuatoriana de Alianza para el Progreso), esta inserción de actores de este tipo marca el espíritu de la política pública que se edificó como una política de carácter económico-empresarial. En esta categoría se encuentran también algunas universidades del país que intervinieron con criterios técnicos desde las facultades de ciencias agropecuarias y la JUNAPLA (organismo de planificación pública de la época).

Resulta importante analizar cómo la Cámara de Agricultura es un actor que forma parte tanto del sector terrateniente cuanto del sector institucional y que fue un actor que estuvo presente en la Comisión Especial que fue la que determinó los lineamientos de la Reforma Agraria. Esta vinculación explica, de manera clara el por qué esta Ley de Reforma Agraria consolidó en gran medida los intereses de los terratenientes.

Es interesante señalar que los organismos internacionales fueron pieza clave para la elaboración de la Ley, lo cual no será tan determinante para la segunda reforma agraria – como veremos más adelante- pues el gobierno de Rodríguez Lara se proclamó como “nacionalista y revolucionario”. Los organismos que acompañaron fueron de otro corte: FAO, ONU, CEPAL. Así, organismos como el BID y la USAID no estuvieron presentes.

Análisis de Dominios Colectivos

Dentro de esta primera reforma se puede identificar claramente un dominio colectivo conformado por los representantes de los intereses indígenas: sectores campesinos, grupos de indígenas (Federación Nacional de Indios), partidos de izquierda, organizaciones sindicales, FENOC (Federación Nacional de Organizaciones Campesinas), algunas ONG y la Iglesia.

Se presenta dentro de la caracterización de “conjunto de acción” por ser un conjunto de actores aliados que buscaban influenciar juntos sobre el evento para dar lugar a una forma específica de política (Knoke, 1993). Se visualiza cohesión en el grupo pues todos buscaban el mismo resultado para el evento.

Si bien parecería que la red terrateniente y la red estatal fueron antagónicas, el estudio de North (1984), revela que fueron más bien muy estrechas sobre todo al momento de generar productos de política pública en base a la Ley. Es así que la Ley de 1964 creó el Consejo Ejecutivo del IERAC que estuvo compuesto por los ministros de Desarrollo (quien más tarde se encargó del Ministerio de Agricultura), Defensa, Bienestar Social, representantes del BNF y el director del JUNAPLA. Los terratenientes y trabajadores tenían dos representantes regionales cada uno, mientras que los campesinos y trabajadores agrícolas no estuvieron representados. Los terratenientes decidieron sus propios representantes mientras que los trabajadores fueron seleccionados por el gobierno. Las cámaras de la agricultura representaban a las élites agrarias y se introdujeron en otras instituciones económicas del gobierno, siendo juez y parte de los asuntos. Para muestra un botón: el representante de la Cámara de Agricultura de Guayaquil fue nombrado ministro de agricultura y esto se estableció de manera formal en la ley.

Al igual, en la Sierra sur, las tácticas de la oposición de los terratenientes frente a la Ley de Reforma Agraria fueron las mismas: por ejemplo en esta región, los terratenientes se valieron de la iglesia católica, quien hizo uso de su poder y prestigio institucional, interviniendo en la confrontación y respaldando a los terratenientes. La intervención del IERAC se vio opacada por el control de la red de familias asociadas a la iglesia, a los partidos conservadores y al gobierno local.

De hecho, señala North (1984) que no existía una clara distinción entre el poder público y el privado, por ejemplo, el Ministerio de agricultura estaba controlado por la Cámara de Agricultura y ésta tenía representantes en otros organismos públicos.

Este tipo de alianza no se registra en la teoría de Knoke (1993), sin embargo, puede ser calificada como una alianza entre el sector gubernamental y un grupo de presión por motivos de coacción.

Análisis de las relaciones dialécticas: Aplicación del Modelo Dialéctico de Políticas Públicas

a) Relación entre la estructura de la red y los agentes que operan en ella

Se presenta una relación dialéctica entre la estructura de la red y los agentes que operan en ella. La estructura de la red da paso a un accionar determinado de cada una de las redes de agentes, mientras que, los agentes también están configurando la estructura de la red. Estas afirmaciones encuentran su evidencia en un análisis de la agencia en base a los preceptos de Stevenson y Greenberg (2000), en donde la agencia es impulsada por la influencia que ejerce cada actor sobre la red y sobre las relaciones y los recursos que logra movilizar. Se puede observar que tanto la red institucional cuanto la red terrateniente son actores centrales, mientras que la red indígena-campesina es un actor periférico. La red social se localiza en la categoría de actores bróker (Stevenson y Greenberg, 2000). Así, se evidencia la relación dialéctica existente entre estructura y agencia pues la una ejerce poderosa influencia sobre la otra y viceversa.

b) Relación entre la red y el contexto en el que ésta opera

La relación entre la red de pp para este periodo de reforma agraria y el contexto bajo el cual opera es dialéctica pues el contexto está influenciando sobre la estructura de la red y su agencia, al mismo tiempo que la red está influenciando sobre el contexto. Las estructuras tanto económicas como políticas y sociales de la época, que fueron bastante inequitativas y excluyentes, vienen a determinar la red que se presenta, que es una red bastante consolidada en torno a los agentes dominantes. Es claro que las clases terratenientes marcan la agenda gubernamental a pesar de los esfuerzos de las demás redes. Esto viene dado por la escasa diferenciación que existió entre la red institucional y la red terrateniente. La incipiente autonomía del Estado se enmarca en esa falta de diferenciación entre lo público y lo

privado que el contexto determinó en la época. A la vez, la red se sigue manteniendo firme con esa estructura debido a que también los poderes dominantes, es decir la agencia de la red, vinieron a perpetuar aquella estructura y aquel contexto de la política pública. Esta aseveración se verá validada al analizar las escasas transformaciones que ha sufrido la red de política a lo largo de los años.

d) Relación entre la red y el resultado de pp

Los resultados de la política pública para este periodo, revelan perfectamente las relaciones inequitativas de la red y la fortaleza y movilización de recursos de los actores centrales. Si miramos nuevamente los resultados que la política generó, comprenderemos que la red (tanto su estructura como su agencia) influyó de manera definitiva sobre los resultados pues la red terrateniente, con sus imposiciones y sus vínculos, logró que no se diera un proceso de reforma agraria y que los resultados sean muy escasos.

También es importante señalar cómo la agencia de los expertos (Comisión Ecuatoriana de Alianza para el Progreso, BID, USAID y FAO) se interpuso para dar paso a una política de corte neoliberal, tibia y sin resultados significativos. Su agencia y su vinculación con grupos de poder, influyeron y establecieron, al final de cuentas una política bastante discursiva y muy poco significativa alrededor de cambios sustanciales sobre la estructura de la tierra. Incluso se puede decir que fueron medios de la red terrateniente para asentar sus intereses al interior de la Ley.

Los resultados afectan a la red, a la vez, lo cual se expondrá en la trayectoria de las redes.

EVENTO SEGUNDO: LA LEY DE REFORMA AGRARIA DE 1973

Antecedentes

Para el año 1972, culmina un largo proceso de crisis económica, política y social en el Ecuador, y se abre, a la vez, el periodo de expansión de la economía por el impulso de las exportaciones de petróleo, mientras que el auge y exportación de banano se encamina en un

ritmo más lento. (Barsky, 1984). Si bien el producto nacional comenzó a aumentar con regularidad, el aumento no fue satisfactorio para cubrir las demandas de la población pues la economía se había tornado más compleja en un contexto en el cual la incipiente industrialización desembocó en un proceso de mayor dependencia por parte del exterior. (Salgado, 1978 citado por Barsky, 1984). Este periodo en términos gubernamentales, fue el del régimen de Velasco Ibarra de 1968-1972, el cual bajo este contexto, experimentó varios sucesos complejos al enfrentar conflictos sociales y demandas de grupos de terratenientes que fueron enfrentadas represivamente. De ahí que Velasco se declarara dictador en 1970.

Como es conocido, Velasco, mantenía una política bastante inquietante pues era un gobierno populista que tenía habilidad para mantener tanto a los sectores conservadores como a los sectores populares de su lado. Sin embargo, dice Barsky (1984), en 1972 se iniciaba un periodo de rápido crecimiento y complejización de la sociedad al que el gobierno de Velasco no pudo dar respuesta, por cuanto, en 1972, las fuerzas armadas irrumpen en el poder, nuevamente, a través de un golpe de estado con su propuesta nacionalista-desarrollista-reformista enmarcada en el “Plan Integral de Transformación y Desarrollo 1973-1977” en la cual nuevamente se abre el debate hacia una Ley de Reforma Agraria. (Barsky, 1984).

Contextualización

El gobierno de Rodríguez Lara se autodefinió como “nacionalista y revolucionario” y a través del Plan Nacional buscaba fortalecer la fracción progresista de su gobierno. Sin embargo, los resultados de la política de reforma agraria se vieron más bien empañados por la vinculación del gobierno con los grupos de poder (Farrell, 1983).

Dentro del Plan Integral de Transformación y Desarrollo, el gobierno se declaró como “antifeudal” y se refirió a la Reforma Agraria como un mecanismo para que desapareciera la tenencia injusta de la tierra, su inadecuado aprovechamiento y las degradantes relaciones humanas al interior de los sistemas de producción. (Barsky, 1984). Estas ideas, según Barsky (1984) fueron del ala más radical de técnicos gubernamentales

que plasmaron el plan con objetivos muy sólidos en relación a la búsqueda de modernización de la sociedad ecuatoriana. En este proyecto, la reforma agraria era un medio para dar paso a la industrialización basada en la ampliación del mercado interno, debido a la vinculación estratégica entre los sectores agrario e industrial. Se pretendía incluso, aumentar el poder de adquisición de la masa campesina y el consumo popular, para con ello, dinamizar la economía. Estas ideas están evidentemente influenciadas, dice Barsky (1984) por la CEPAL y su proyecto regional de industrialización y modernización económica basada en el mercado interno.

Ya en relación a la Ley, ésta tuvo por objeto operativizar la anterior Ley de RA y brindar los mecanismos adecuados para la realización de los postulados. Buscó sentar a través de la organización campesina y la ampliación del crédito agropecuario, una base que permita responder efectivamente a las necesidades de abastecimiento de productos agrícolas surgida por los procesos de urbanización y crecimiento de la industria. (Farrell, 1983). Según Pachano (1984) esta ley, trató de incidir sobre el desarrollo de las fuerzas productivas, en un contexto en el cual la organización campesina se convertiría en una catapulta para abastecer a la sociedad de productos básicos que iban siendo relegados en la producción a consecuencia de la reconversión productiva en las grandes y medianas propiedades. (Farrell, 1983)

Análisis de la acción del Estado

Chiriboga (1984, 1985), desarrolla un análisis profundo sobre este tema. Según el autor, la política estatal agraria que se implementó desde los 60 estuvo marcada por tres ejes: política de tierra, agraria propiamente dicha y de modernización y fomento agropecuario o campesina. El tercer eje de la política estatal, denominada campesina, buscó insertar al campesino en la lógica de la modernidad capitalista y surge con fuerza en este periodo (72-79). La intención fue que el campesino produzca lo que el mercado interno requería, se involucre en los procesos de tecnificación y emplee nuevas formas de relación laboral. El Estado, en este camino, generó la capacidad necesaria para desarrollar los mecanismos y los instrumentos concretos.

El autor afirma que el gobierno en este caso tuvo un papel preponderante sobre el juego de los actores al establecer presiones sobre el sector terrateniente tradicional. Si bien la reforma agraria no solucionó los problemas de manera estructural, sí generó ciertas dinámicas que alteraron el orden tradicional de la tenencia y las relaciones de producción, además de que impulsó la modernización, lo cual no fue una tarea fácil.

En este camino, el gobierno logró combinar políticas que determinaron un nuevo orden nacional: de generación y transferencia de tecnología, de precios y de crédito, que en esta segunda reforma implicaron la esencia de los cambios requeridos.

La política de crédito para el sector agropecuario, según Chiriboga (1985), fue destacada por tener un colchón de recursos monetarios que estuvieron a disposición del sector. Este crédito aumentó en un 660% entre los años 1972 y 1980. El crédito se destinó a los sectores agrícola y ganadero. Chiriboga (1985) destaca que los créditos estuvieron acompañados por una política que facilitó operativizar el tema de importación de recursos y maquinaria, limitando los obstáculos arancelarios. Más aún, es de resaltar que el crédito se concentró, según afirma Chiriboga (1985) en las medianas y grandes propiedades. El crédito de capacitación, incluso, tendió a concentrarse en el sector empresario capitalista.

La política de precios también se conjugó con las políticas de crédito y subsidio a la importación con el fin de determinar la estructura real de la producción (Chiriboga, 1985). Se controlaron los precios de los bienes básicos de subsistencia, logrando un abastecimiento asegurado.

La política estatal hacia el agro, fue una combinación de mecanismos tanto legales como tributarios, de precios, de crédito, fiscal, etc. Además de que presentó todo un conjunto de instrumentos que se diseñaron para el sector. A pesar de que la política se fortaleció en los últimos años de la Reforma, como se verá en los siguientes párrafos, no generó los resultados de redistribución y autosuficiencia alimentaria que se habían planteado.

Finalmente, Chiriboga (1984) califica a la política de tierras que emprendió el Estado como “una débil política redistribucionista centrada en la abolición de las relaciones sociales pre-capitalistas. Ha sido una política de modernización dirigida a las medianas y grandes propiedades (...)”

Resultados de la política

Al igual que en la primera expedición de la Ley de reforma agraria, en este periodo, los resultados que arrojó toda la política fueron débiles con respecto a los objetivos que se perseguían. Según North (1985) esto se debió a que el Estado no fue autónomo en relación a las decisiones sobre las formas de propiedad y operativo sobre las medidas concretas de redistribución. Las políticas que acompañaron a la Ley de 1973 estuvieron dirigidas a modernizar las empresas agrícolas, apoyando a la organización cooperativa. Estos resultados se ven apoyados por el trabajo de Farrell (1983) quien señala que los resultados concretos de esta política se visualizaron en la modernización del agro, la eliminación de las formas pre-capitalistas de producción y la ampliación de créditos y servicios de asistencia técnica a los sectores de los grandes propietarios.

Para los organismos estatales (MAG, JUNAPLA e IERAC, 1986), la Ley de 1973 nunca fijó límites a la propiedad, a pesar de que el Plan Integral de Transformación y Desarrollo para los años 73-77 así lo propuso. También señalan que aun cuando se hicieron varios esfuerzos por eliminar las formas precarias de relación laboral, se eliminaron las más fuertes como la figura del huasipunguero y la del arrimado, más aún, a los yanaperos y los sitiajeros no se les brindó una alternativa legal a su vinculación laboral y simplemente fueron excluidos del trabajo, dejándolos en situación de marginalidad.

La política agrícola, y en específico la política de tierras, resultó ser tan excluyente que según cifras del Banco Mundial, entre 1970 y 1975 el salario real mínimo vital para los trabajadores rurales, declinó en 8.4%, lo cual determinó que las familias campesinas no pudieran satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia (North, 1985). Según los datos que presenta Chiriboga (1985) para el año 1975, las familias rurales seguían inmersas en un

dinamismo muy bajo en relación a su producción y a sus condiciones laborales. Señala que el 80% de las familias campesinas no disponían de un ingreso que les permitiera satisfacer sus necesidades básicas. “Del 1'317.879 de personas ocupadas en el sector agropecuario en 1974, 247.880 estaban empleadas en unidades agropecuarias inferiores a una hectárea; 675 .786 eran trabajadores familiares no remunerados y 5 22 .734 personas se ocupaban como trabajadores temporales.” (Chiriboga, 1985).

El censo agropecuario realizado en 1974, demostró que la estructura de la tenencia de la tierra sufrió transformaciones a nivel de extensión agraria pero que no se afectó en lo sustancial al monopolio territorial de la gran propiedad, readecuando la gran propiedad en función de las mejores tierras. Se evidencia también un fuerte desarrollo de las medianas extensiones. (Chiriboga, 1985).

Con respecto a los efectos del instrumento legal, Chiriboga (1985) indica que en la aplicación de la ley primó la necesidad de eliminar las relaciones de producción pre-capitalistas sobre la acción redistributiva real. Las tierras entregadas a los campesinos fueron de inferior calidad pues presentaban mayor dificultad para la producción por lo cual no eran de interés de la actividad empresarial. Los logros que fueron impulsados a través de la ley fueron la presión hacia la modernización de la gran propiedad. Se entablaron negociaciones privadas entre grupos campesinos y terratenientes para la venta de tierras a precios comerciales. Los resultados fueron un importante flujo de recursos desde el sector rural a actividades urbanas y un proceso de redistribución de tierra que provocó graves dificultades para los grupos campesinos.

Actores y sus roles

Tabla 2: Mapeo de actores involucrados en la Ley de Reforma Agraria de 1973 según autores y según tipología de Stevenson y Greenberg (2000)

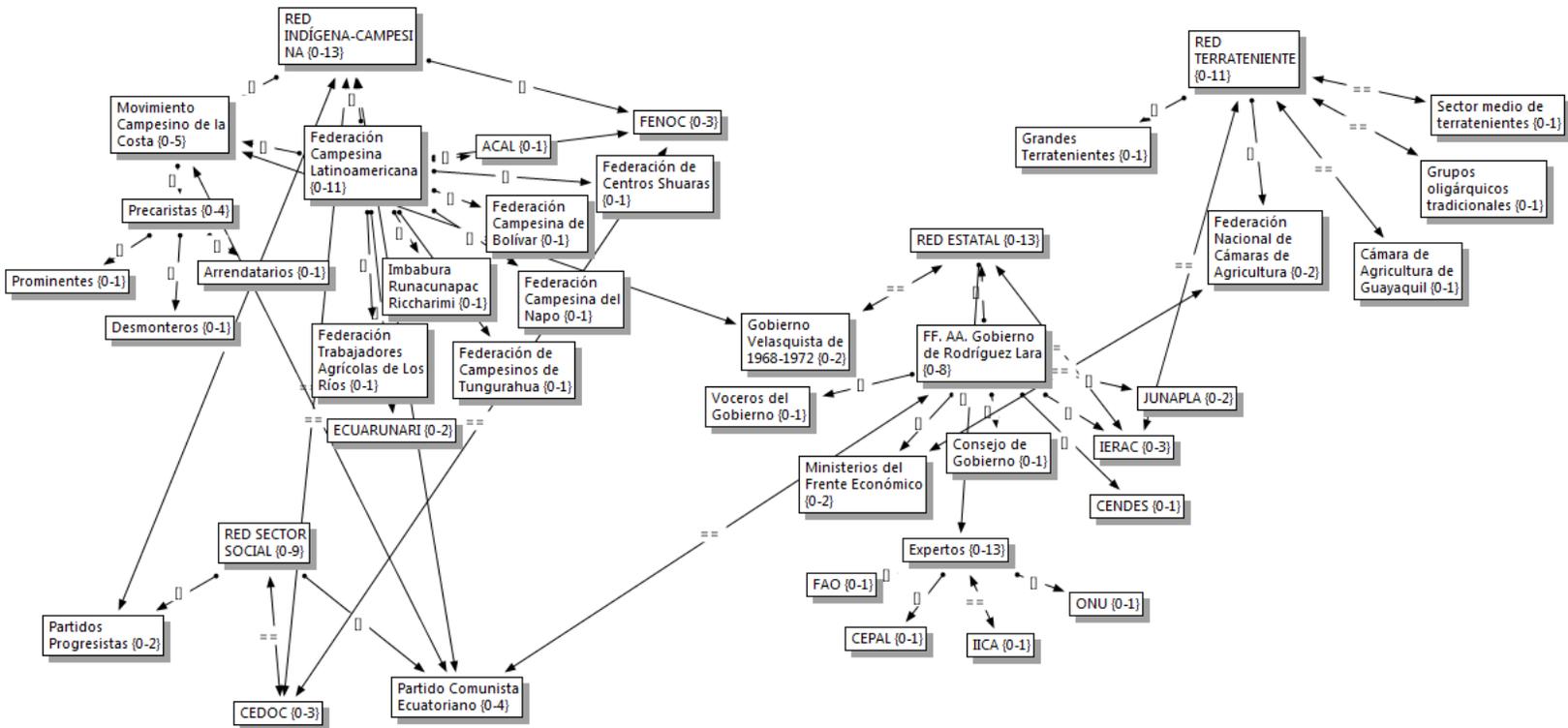
ACTOR	ROL	TIPO DE ACTOR SEGÚN STEVENSON Y GREENBERG
Gobierno Nacionalista Revolucionario del General Rodríguez Lara (1972-1976)	Dicta la Segunda Ley de Reforma Agraria y Colonización subrayando la pertinencia del tema y su preocupación social. Pone énfasis en la solución de los problemas agrarios de la Sierra (Gondard y Mazurek, 2001)	Actor central
Sector medio de terratenientes	Emergen junto con la consolidación de un sector minifundiaro (inviabile económicamente) Su aparición determina la pérdida de poder de los extractos superiores de terratenientes (Jordán, 2003)	Actor central
Hacendados	Defendieron el derecho a la propiedad pero a la vez buscaban modernidad y mayor productividad (Chiriboga, 1985)	Actor central
Movimiento Indígena	Lucha por la tenencia de la tierra (Sánchez, 2008)	Actor periférico
Movimiento Campesino	Con el primer periodo de la reforma agraria, se logró en gran medida terminar con las formas precarias de trabajo de la tierra. Con su desaparición se debilitó un modelo "clientelar" de dominación de la masa campesina que se reflejaba en la famosa tríada hacendado-teniente político-cura, liberándose la fuerza de trabajo de los lazos tradicionales e impulsando el trabajo asalariado y la migración, especialmente estacional. Surge el movimiento campesino como actor y se presenta con fuerza para ser actor clave de la nueva economía modernizante (Chiriboga, 1985)	Actor periférico
Movimiento Campesino Costeño	Protagonizaron un profundo conflicto con los terratenientes (Chiriboga, 1985)	Actor periférico

Fuente: Varios autores

Elaboración: La autora

Redes de Política Pública y análisis de dominios colectivos

Gráfico 4: Red de política pública para el establecimiento de la Ley de Reforma Agraria de 1973



Fuente: Varios autores

Elaboración: La autora

Al igual que en el anterior evento, las redes de pp identificadas son las mismas. Sin embargo, luego de 11 años han variado los actores de manera bastante significativa. La Iglesia y las ONG como actores fundamentales que cumplieron el papel de actores bróker en la anterior reforma agraria, en este periodo ya no son trascendentes. Dentro del sector social, más aún, adquiere bastante fuerza el Partido Comunista Ecuatoriano que viene a jugar el rol de actor bróker entre el sector campesino y el sector gubernamental, constituyéndose como una entidad de presión para el gobierno de las Fuerzas Armadas. Nuevamente podemos notar la presencia de las FF.AA. en el gobierno, hecho que generó bastante ambivalencia entre los sectores sociales pues, desde sus planes se mostró bastante

reformista, mientras que en los hechos, mantuvo las estructuras sociales que se había enquistado.

En la red terrateniente, surge un nuevo actor que es el sector medio de terratenientes, secuela de la Reforma Agraria de 1964 que reestructuró los latifundios para convertirlos en medianas propiedades. Esta fragmentación, dice Barsky (1984), logró la emergencia de una permanente pugna de poderes entre los hacendados, lo cual significó un debilitamiento de ambos actores y un posicionamiento cada vez más fuerte de la red indígena-campesina.

Los actores cambiaron, dentro de la misma red indígena-campesina, los actores protagonistas de la lucha fueron los movimientos campesinos de la Costa. Este involucramiento proviene del contexto en el cual, las relaciones de producción en la Costa dentro de los cultivos de arroz y cacao, se desarrollaron de forma muy injusta. Las condiciones del agro en la zona costera eran infrahumanas y éstas empeoraban por los malos temporales que azotaban las cosechas (Barsky, 1984). De esta manera, los productores ligados a terratenientes de la Costa fueron conformando el Movimiento Campesino de la Costa que lucharía por el acceso a la tierra y que protagonizaría recuperaciones de territorios, amparado en la Ley de 1964. Se advierten los siguientes grupos, según Barsky (1984):

- Prominentes-compradores: productores que habían obtenido la promesa de venta de un lote de terreno, sin poder legalizar la situación de compra hasta el momento del estudio.
- Arrendatarios-finqueros: productores que laboran una superficie de terreno bajo arrendamiento a largo plazo, siendo propietarios de los sembríos (que a veces incluían sembríos permanentes, como matas de cacao y café). Pagaban una renta en efectivo por el uso de la tierra.
- Demonteros: arrendatarios a corto plazo, que poseían una superficie de tierra a título precario y transitorio. Se dedicaban invariablemente al cultivo del arroz, celebrando contratos verbales con el dueño de la tierra y remunerando el uso de la misma con el pago en productos, a una tasa prefijada. Cada invierno celebraban un nuevo contrato.

La ventana de oportunidad que se genera para el accionar del Movimiento Campesino de la Costa es el contexto en el cual la pugna entre los grupos de poder era fuerte y se dio un fraccionamiento de tierras, frente a lo cual emerge un sector medio de terratenientes que vino a debilitar a los grandes terratenientes. El Movimiento Campesino de la Costa, encontró apoyo a sus demandas en el gobierno de Velasco Ibarra de 1968-1972 por ser un gobierno caudillista que –en ciertas ocasiones- apoyaba a los campesinos. Su acción más visible fue la expedición de la Ley de Abolición del Trabajo Precario en la Agricultura que constituyó un acto reformista trascendental. De ahí que la lucha de los campesinos desembocó en fuertes reivindicaciones en la tenencia de la tierra. (Barsky, 1984).

En esta ocasión, la agencia del movimiento indígena y campesino se materializa en un esbozo de proyecto propio de Reforma Agraria, a diferencia del anterior periodo de RA. Barsky (1984), indica que la actoría de la CEDOC (Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas) como entidad impulsora de las necesidades del Movimiento, fue decisiva para el posicionamiento de los intereses, a más de la dirección del Partido Comunista Ecuatoriano. Los nuevos actores que se suman a la red indígena-campesina, como la ECUARUNARI serán fuerzas determinantes para la política nacional en los siguientes años.

Aun cuando la red indígena-campesina se fortaleció y emprendió un proceso de construcción colectiva de establecimiento de sus demandas, su proyecto político no tuvo el peso deseado pues los ofrecimientos del gobierno de Rodríguez Lara se desvanecieron al encontrar una fortísima oposición por parte de la Federación de Cámaras de Agricultura que representaba los intereses de los terratenientes. Esta oposición, a la vez encontró asidero en los Ministerios del Frente Económico que apoyaron de manera radical a los terratenientes y sus intereses sobre el no determinar un número máximo de hectáreas en una propiedad y sobre voltear el espíritu de la reforma agraria hacia la reforma económico-modernista.

Análisis de Dominios Colectivos

Si miramos el gráfico # 4 que representa a la red de política pública, podemos identificar dos dominios colectivos. El primer dominio colectivo se presenta como un actor colectivo y está constituido por toda la red indígena-campesina. Le denominamos así pues un actor colectivo según Knoke (1993) involucra a tres o más organizaciones formales que defienden los mismos ideales sobre la pp y tienen la misma preferencia sobre el evento. Es claro que toda la red indígena-campesina que aquí se presenta, buscaba incidir sobre el evento con unos ideales muy concretos sobre restitución de la tierra y cese de las condiciones laborales precarias. A ellos se sumaron organismos de la misma índole pero de diferentes espacios geográficos y de acción. Knoke (1993) también señala que a veces estos actores se superponen unos con otros dependiendo del evento. En este caso, se vislumbra una superposición de actores (movimientos) que conformaron un fuerte actor colectivo en el evento.

El segundo dominio colectivo, es más bien un conjunto de acción y está representado por la red del sector terrateniente en alianza con los Ministerios del Frente Económico que influenciaron, en conjunto, de manera directa para plasmar sus intereses en la Ley. Es un conjunto de acción pues son actores que prefieren el mismo resultado de pp, están ligados con otras redes y coordinan sus actividades de cabildeo. La diferencia con un actor colectivo, es que este conjunto de acción no está formado por actores similares con características específicas, sino que son actores que se alían con el fin de obtener un resultado específico frente a la pp.

Análisis de las relaciones dialécticas: Aplicación del Modelo Dialéctico de Políticas Públicas

a) Relación entre la estructura de la red y los agentes que operan en ella

En este nuevo periodo, vemos cómo la estructura de la red cambia completamente. En la red de terratenientes emerge un nuevo actor que es el sector medio de terratenientes y que viene a segmentar la posición de la red, dando así una ventaja para el fortalecimiento

de la red del movimiento indígena-campesino, sumando la presencia del Movimiento campesino costeño que conformó un dominio colectivo con los demás movimientos indígena-campesinos.

La red indígena-campesina adquiere más fuerza y mayor organicidad al conformarse de manera más sólida. Para este periodo, los actores que antes eran campesinos dependientes de los terratenientes, ahora se han organizado en asociaciones y federaciones sólidas que hasta el momento actúan en la política nacional. Los actores individuales se constituyeron en actores colectivos.

Así, vemos cómo existe una relación dialéctica entre la agencia de los actores y la estructura más amplia de cada una de las redes que conforman la pp. La estructura cambia de acuerdo a la agencia y la agencia también se modifica de acuerdo a las nuevas estructuras.

b) Relación entre la red y el contexto en el que ésta opera

El nuevo contexto interpuso también nuevos actores. El proyecto de modernización encontró asidero en el Ministerio de Economía que se presenta como un actor importante para comprender la acción del Estado, pues si bien, por un lado, hubo intentos reformistas del gobierno, esta segunda reforma agraria se focalizó en la modernización económica del agro. Esto nos da cuenta de la movilización de recursos de este nuevo actor y de cómo sus intereses fueron posicionados en la agenda estatal.

La inserción del Partido Comunista en la red del sector social, también debe ser analizada pues fue un actor bróker (Stevenson y Greenberg, 2000) que presionó fuertemente al gobierno para encausar esta segunda reforma agraria. Su agencia vino dándose desde el gobierno de Velasco Ibarra (68-72).

Hablando ya de un contexto más amplio, la CEPAL fue también un actor importante que actuó como especialista y que si bien se incluye dentro de la red, su agencia viene dada también desde el contexto pues, marca un panorama político que dio lugar a una política de

corte reformista y de proyecciones interesantes en torno a la modernización e industrialización.

c) Relación entre la red y el resultado de pp

A pesar de la presencia de un tejido organizativo muy fuerte dentro de la red indígena-campesina, las demandas sobre los límites a la propiedad de la tierra no se plasmaron en la Ley. Como ya vimos anteriormente, los resultados que arrojó esta pp estuvieron centrados en la modernización agrícola. El apoyo a la organización cooperativa, por tanto, quedó en manos de quienes poseían las mejores tierras, tierras que resultaban excluyentes para los pequeños productores que recibieron las tierras menos productivas.

Este resultado representa una evidencia de cómo la red de pp influyó sobre el resultado pues la movilización de recursos por parte del Ministerio de Finanzas fue tan fuerte que dio paso a que sus intereses sean los que se establezcan dentro de la agenda. Nótese que el Ministerio del Frente Económico tiene una fuerte alianza con el sector terrateniente por medio de la Federación de Cámaras de la Agricultura. Por su parte, el Ministerio de Agricultura como un actor interno del Estado, estuvo en una posición más periférica con respecto a la movilización de recursos, al igual que el IERAC, organismo al que no fueron entregados los recursos necesarios para emprender con sus tareas.

EVENTO TERCERO: LOS ANTEPROYECTOS DE LEY DE TIERRAS DE 2010-2012

Antecedentes

Para el año 1979, se establece la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario que tuvo entre sus fines proteger y estimular la propiedad agropecuaria para aprovechar al máximo los recursos productivos y generar ingresos que faciliten la reinversión, además de satisfacer las necesidades de alimentación de la población, producir bienes exportables, promover la organización de los productores agropecuarios e incluir técnicas más eficientes para el aprovechamiento de la tierra con el fin de redistribuir el ingreso e incorporar económica y

socialmente al campesino (Viteri, 2007). Esta ley todavía proyectaba una visión reformista –aun cuando muy precaria–.

En el año 1994, época de las medidas de ajuste estructural sobre América Latina, se reemplaza la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario por la de Desarrollo Agrario (LDA), que rige hasta el momento la política agraria. Con esta Ley se dio un giro hacia la vía capitalista empresarial en el agro, al establecer una estrategia de acumulación capitalista, desarticulando las formas de propiedad comunal sobre la tierra, vinculando el capital financiero a la renta agraria y controlando bajo esquemas capitalistas, la tierra y fuerza del trabajo en el campo. (Viteri, 2007). Este nuevo marco jurídico fue el resultado de la imposición política de grupos de poder, terratenientes y empresarios agrícolas, que en el gobierno de Sixto Durán Ballén, estuvieron presentes al interior del Congreso Nacional. El argumento fue revertir la crisis en la agricultura causada por los años de reforma agraria. (FIAN. 2013).

La LDA facilitó la liberalización del mercado de tierras, fraccionó inconstitucionalmente las tierras comunales, eliminó las vías de afectación sobre la concentración, eliminó toda forma de regulación y limitación a la propiedad y promovió la agro-exportación y los agro-negocios, despojando a los campesinos de sus tierras. Estos hechos dieron paso a la agudización de conflictos sociales en el campo. (FIAN, 2013).

Esta Ley creó el INDA (Instituto Nacional de Desarrollo Agrario) como unidad ejecutora de la pp, con muy limitados recursos. Sus funciones se redujeron a otorgar títulos de propiedad, adjudicar tierras estatales, declarar expropiaciones, entre otras. Fue clara la vinculación de este organismo con los grupos de poder que obstaculizaron los derechos a la propiedad de la tierra por parte de los campesinos, inclusive, vulnerando derechos. (FIAN, 2013).

Contextualización

En el año 2007, el gobierno del presidente Rafael Correa, llama a una reforma constitucional, proceso que se realiza de manera colectiva con la participación de diversos

sectores sociales. Este hecho representó una ventana de oportunidad para que el movimiento indígena, las ONG, la academia y las instituciones cercanas al desarrollo rural, pusieran sobre el tapete la demanda histórica del acceso a la tierra por parte del pequeño productor campesino. En ese marco, la Constitución de la República garantizó la promoción de políticas públicas redistributivas con el objetivo de permitir el acceso del campesinado a agua, tierra, semillas y otros recursos productivos. Se garantiza, además que el Estado normará el uso y el acceso a la tierra y que a su vez deberá cumplir con una función social y ambiental creándose un fondo nacional de tierra. Se prohíbe también, el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento de los recursos productivos (Constitución Ecuador, 2008). A través de la Carta Magna, se logró sedimentar la serie de demandas que han girado en torno de la lucha por la tierra. Uno de los actores más importantes que posicionó sus intereses fue el movimiento indígena a través de la CONAIE.

Para el año 2009, la SENPLADES presenta el Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 que desde el enfoque de la soberanía alimentaria procura dotar de todos los insumos a los pequeños productores para que se den las condiciones que permitan materializar los procesos de soberanía alimentaria. Se plasma aquí el interés gubernamental en la redistribución agraria, presentándolo como uno de los ejes de la revolución económica:

Revolución económica, productiva y agraria, para superar el modelo de exclusión heredado y orientar los recursos del Estado a la educación, salud, vialidad, vivienda, investigación científica y tecnológica, trabajo y reactivación productiva, en armonía y complementariedad entre zonas rurales y urbanas.

Esta revolución debe concretarse a través de la democratización del acceso al agua, tierra, crédito, tecnologías, conocimientos e información, y diversificación de las formas de producción y de propiedad (SENPLADES, 2009:16).

Además de presentarlo dentro de la estrategia de democratización de los medios de producción, (re) distribución de la riqueza y diversificación de las formas de propiedad y organización:

La construcción de una sociedad más igualitaria implica enfrentar las causas estructurales de la desigualdad, como la concentración de los medios de producción; el concebir la tierra y el agua, como simples mercancías, desconociendo el derecho de los pueblos a su acceso, uso y disfrute; la limitada visión de la propiedad tan solo como propiedad privada; y el desconocimiento de la función social y ambiental de la propiedad.

En sociedades como la ecuatoriana, marcadas por la desigualdad estructural, la democratización de los medios de producción no es tan solo un tema de justicia social, sino además un factor fundamental para el crecimiento económico y el Buen Vivir. Se ha comprobado que aquellos países que cuentan con mejores coeficientes de distribución de los activos productivos, no solo que crecen más, sino que su crecimiento se distribuye socialmente, es decir es más equilibrado y democrático, lo que les permite construir sociedades más igualitarias (SENPLADES, 2009:59).

En febrero de 2009, se aprueba en la Asamblea Nacional la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria, que a través de sus postulados desarrolla el concepto de la función social y ambiental de la tierra; además de que refuerza la necesidad de regulación del régimen de propiedad de la tierra, permitiendo un acceso equitativo a ésta y privilegiando a los pequeños productores y a las mujeres productoras jefas de familia. (FIAN, 2013).

Al tiempo que se está tratando el tema de la LORSA, el Sistema de Investigación de la Problemática Agraria del Ecuador (SIPAE) al interior del denominado “Colectivo Agrario” (conformado por Heifer, Oxfam, Instituto de Estudios Ecuatorianos, FENOCÍN, y diversas organizaciones campesinas) comienza a tratar ciertos aspectos con referencia a la tenencia y tratamiento de la tierra en el Ecuador. En ese proceso la Comisión de Soberanía Alimentaria encarga al Programa Mundial de Alimentos (PMA) la tarea de desarrollar algunos aportes para el debate sobre el tema y el PMA al conocer de la trayectoria del SIPAE, encarga una consultoría con el organismo de investigación (EACSI, 2014)⁶. SIPAE trabaja una propuesta de ley bastante radical en base a estudios sobre la tenencia de la tierra en el país, al procesamiento de datos del mismo Censo Agropecuario de 2000, las demandas de las organizaciones campesinas, e incluso genera una Atlas de la Tenencia de

⁶EACSI: Entrevista Actor Clave SIPAE

la Tierra que evidencia un Índice de Gini de 0,80⁷. Esta propuesta de Ley generó una serie de preocupaciones tanto al interior de los sectores gubernamentales cuanto de los sectores terratenientes pues frente a la posibilidad de la aprobación de una ley que afectara los límites de posesión, los gremios vinculados al negocio agrario y a la agroindustria, se levantaron en quejas y en amenazas frente al gobierno. Dentro de este grupo se encuentran ganaderos, cañicultores y grandes agricultores que temían por la afectación a sus tierras y a sus negocios⁸.

Este hecho no obstaculizó el hecho de que la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA) sea la encargada de elaborar un primer borrador de proyecto de Ley de Tierras y entregue el proyecto al ejecutivo a través del MAGAP pues al interior de la LORSA, se dispone que sea la COPISA el organismo que elabore la propuesta. La COPISA, atendiendo a la disposición, designa ocho conferencistas encargados de elaborarla y se asesora con expertos franceses con una visión bastante radical sobre el tema de la reforma agraria, a la vez que moviliza vínculos con la FAO, quienes buscaron puntualizar en la ley mecanismos que garanticen el acceso a los medios productivos para las mujeres rurales. Entre las organizaciones participantes al interior se resaltan la Feine, Fenocín y la Conaie; participan además, las bases organizacionales: curacas, presidentes y vocales de las comunidades. En un análisis más profundo, la COPISA logró desarrollar todo un proceso de socialización y recolección de propuestas de las organizaciones campesinas e indígenas desde los niveles de base hasta los niveles regionales y el nacional. Con su metodología de construcción de las propuestas desde las bases buscaron el mayor nivel de participación posible para dar lugar a la propuesta de Ley⁹. Pese a ello, desde un inicio se vislumbraron problemas con la CONAIE por los niveles de representación. El proyecto fue elaborado en dos años y entregado al MAGAP en diciembre de 2011. Sin embargo, nunca hubo respuesta por parte de este organismo.

⁷<http://rosalux.manthraeditores.net/es/medidas-propias/2010/item/217-sipae-debate-de-ley-de-tierras-en-el-ecuador>

⁸<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/ganaderos-en-contra-de-la-ley-de-tierras-426045.html>

⁹EACCOP: Entrevista Actor Clave COPISA

Frente a la desatención de las autoridades, la Red Agraria, integrada por la Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro, la Corporación de Montubios del Litoral, y Confederación de Pueblos y Organizaciones Campesinas y la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCÍN) -como entidad principal-, retoma la propuesta e inicia un nuevo proceso de socialización. En marzo de 2012, estas organizaciones presentan a la Asamblea Nacional la propuesta reformulada y respaldada por 41.780 firmas en una marcha organizada conjuntamente con la CONAIE y el MPD, en celebración al nuevo año indígena¹⁰.

Paralelamente, desde la Asamblea Nacional, cuatro asambleístas presentan sus respectivas propuestas de ley. Dos de ellas, vinieron desde el partido de gobierno Alianza País, la tercera desde el Movimiento Indígena Evangélico, y una cuarta desde el MPD. Con estos cinco anteproyectos, el 7 de mayo de 2012, la Asamblea Nacional encarga a la Comisión de Soberanía Alimentaria, dar trámite a las propuestas, de las cuales, la propuesta de la Red Agraria y la COPISA, contaba con mayor peso al tener respaldo popular.

A pesar de los esfuerzos de los movimientos indígenas y campesinos, meses después, la Asamblea Nacional había discutido únicamente 9 de los 97 artículos que contiene el proyecto de ley presentado por la Red Agraria y la COPISA. Si bien el cronograma sentaba seis meses para la aprobación de la ley, ésta nunca fue aprobada¹¹

Por su parte, los representantes del sector terrateniente también presentaron sus demandas que fueron plasmadas en los lineamientos que sentó la Federación de Cámaras de la Agricultura. Se buscaba, sobre todo, una visión más técnica sobre los límites de la tierra pues su percepción era que el tema se había politizado. Más tarde, estos lineamientos serían recogidos por el MAGAP para elaborar un anteproyecto paralelo al realizado por indígenas y campesinos. Cabe destacar que desde el MAGAP, el proyecto de Ley de Tierras siempre fue una prioridad, desde la existencia del INDA ya existió un proyecto que se fue modificando y fortaleciendo en manos de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria,

¹⁰Fuente: <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/item/proyecto-de-ley-de-tierras-impacienta-a-campesinos.html>

¹¹<http://ocaru.org.ec/noticias/item/195-listo-cronograma-para-ley-de-tierras>

más aún, la Subsecretaría buscó apoyar la iniciativa de la COPISA al momento en el que su proyecto estaba siendo discutido. A pesar de ello, el enfoque de la COPISA no logró cohesionarse con el del MAGAP que siempre estuvo centrado en aspectos “más viables” para dar lugar a procesos de redistribución agraria, alcanzar el cese de conflictos con respecto a la tenencia de la tierra y generar un cuerpo legal que responda a la realidad agraria del país.¹² Es de resaltar que el proyecto del MAGAP tuvo también un largo periodo de elaboración en el cual se incluyeron a expertos brasileños, a expertos nacionales (Manuel Chiriboga, Corporación ECOLEX, entre otras) y también fue discutido al interior de los organismos gubernamentales, como era de esperarse. Según la entrevista realizada a los actores claves del MAGAP, la ley fue validada por el “hexágono” en donde actúan las instituciones estratégicas del Estado: Senplades, Secretaría de la Gestión de la Política, el Ministerio de Ambiente, entre otros.

El proceso de elaboración y discusión de la Ley de Tierras ha tomado mucho tiempo a la Asamblea Nacional. La aprobación de determinada propuesta, ya sea ésta en apoyo a los movimientos indígenas y campesinos o al agro-negocio, implicará un costo político muy alto. De ahí que el debate de esta ley simplemente ha quedado en espera indefinida. Al momento, las declaraciones que se han presentado desde el MAGAP y desde la Comisión de Soberanía Alimentaria, han sido las de reabrir el debate pero centrándose en puntos más técnicos como el tipo de producción, el tipo de suelo, de humedad, etc.; y, a la vez, descartar los criterios sentados sobre la eliminación del latifundio y sobre la concentración de la tierra que se pretendía limitar en el proyecto de COPISA de 200 hectáreas en la sierra y 500 en la costa¹³.

Análisis de la Acción del Estado

Ya haciendo un análisis de la consistencia interna entre los instrumentos de política pública, se advierte que en términos de instrumentos organizativos no existe coherencia entre los planteamientos que propone la SENPLADES y los objetivos específicos a los que pretende

¹²EACMA2: Entrevista Actor Clave MAGAP

¹³http://expreso.ec/expreso/plantillas/nota_print.aspx?idArt=5564989&tipo=2

llegar la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria, por lo menos en el aspecto relacionado a una profundización de la reforma agraria. Este tema es delicado pues esta enunciación conceptual nos da cuenta de la forma en la que la entidad ejecutora concibe el espíritu de la reforma agraria y con ello, el espíritu de la política pública.

El tema de la reforma agraria es bastante complejo pues implica un sinnúmero de medidas de reestructuración en distintos niveles (político, económico, social, legal), es en sí una reforma de estructuras de interacción social. Sin embargo, es evidente que la Subsecretaría de Tierras la trata como un compilado de pequeñas acciones de apoyo a algunos sectores campesinos, por lo cual las acciones que se plantea a través de sus direcciones y sus dos proyectos no dan cuenta de una “reforma agraria” como tal.

En esa misma línea es determinante esclarecer el desequilibrio existente entre oferta y demanda con respecto a la redistribución de la tierra. Los predios estatales no logran abastecer la demanda de los campesinos y las demás estrategias de redistribución resultan bastante complejas. Con esto, no se desconocen los esfuerzos de la entidad por realizar cambios significativos que beneficien a las poblaciones más pobres del país, sin embargo, existe una brecha bastante grande entre los enunciados de la política y los instrumentos que plasma la Subsecretaría de tierras y reforma agraria.

Un aspecto positivo que debe ser resaltado de los instrumentos organizativos es que, las estrategias de los proyectos tienen una proyección ligada a un desarrollo rural más integral pues las acciones que se generan tienen como principio el apoyo a campesinos organizados lo cual implica un acompañamiento para el fortalecimiento del tejido organizativo, una visión prospectiva y sostenible del agro como medio de vida a través del monitoreo de la producción de la tierra y la inserción de los grupos organizados en los diferentes proyectos del MAGAP.

En relación a los instrumentos jurídicos, es evidente que existe una base bastante pobre de normativas que no logran sustentar la política de tierras y específicamente el tema de la reforma agraria, de ahí que el mismo MAGAP desarrolle sus actividades en base a

una ley unificada que resulta ser una mezcla de distintas leyes que no logran fundamentar proyectos más fuertes como el de una reforma agraria. Desde este mismo vacío legal es que los proyectos de “reforma agraria” (tal como los conciben desde la Subsecretaría) han buscado fundamentarse más bien en los principios de la Constitución de la República y en los lineamientos de la SENPLADES.

En conclusión, dentro de esta política, existe tanto una contradicción entre lineamientos, objetivos y acciones de política pública, así como vacíos en términos de instrumentación jurídica.

Resultados de la política

Existen resultados de la política en cuatro dimensiones: organizacionales, jurídicos, informativos y económicos.

En relación a los medios organizacionales, tenemos una entidad ejecutora de la política de tierras. Dentro del Viceministerio de Desarrollo Rural del MAGAP funciona la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria que es la entidad específica que trata la problemática de la tierra. Esta subsecretaría se crea en mayo de 2010 a través de decreto ejecutivo No. 373 para reemplazar al Instituto Nacional de Desarrollo Agrario INDA. Entre sus objetivos se propone el aseguramiento de un desarrollo agrario con justicia y equidad, a través de la generación de políticas vinculadas y dependientes de la administración de la tierra y su producción (Decreto Oficial No. 373).

La Subsecretaría se rige a la planificación estratégica del Viceministerio de Desarrollo Rural y, cada una de sus direcciones cuenta con un Plan operativo anual. Se conforma en base a cuatro direcciones que funcionan de manera coordinada:

-  Dirección de Normativa y Políticas de Tierras
-  Dirección de Estudios Técnicos e Información de Tierras
-  Dirección de Redistribución de Tierras
-  Dirección de Titulación de Tierras

Dirección de Saneamiento de Tierras y Patrocinio

La Subsecretaría maneja dos proyectos con el objetivo de plasmar la política de tierras: Plan Tierras que es un proyecto que comenzó en 2010 y tiene proyección para el año 2015 y Legalización Masiva de Tierras que tiene la misma temporalidad. Se prevé para los próximos meses la fusión de ambos proyectos en un programa más amplio, con la finalidad de optimizar recursos, fortalecer los objetivos previstos y tener una mayor y mejor cobertura de servicios para la población rural del país. A este programa se lo denominará Programa de Fomento del Acceso a la Tierra y se incluirá dentro del mismo un tercer proyecto de desarrollo productivo con la finalidad de dar seguimiento a los dos anteriores.

El Proyecto Plan Tierras

Plan Tierras está conformado por cuatro componentes:

- a) **Redistribución de predios estatales:** se adjudican terrenos pertenecientes al Estado a través de un proceso de calificación a organizaciones campesinas (Resolución 021). El proceso de calificación se da en base a parámetros de condiciones socio-económicas, a que los beneficiarios no hayan sido beneficiados antes, en sí a un análisis integral en plataformas informativas del Estado. Este procedimiento se realiza con el fin de beneficiar a las poblaciones menos favorecidas. Hasta el momento se han entregado más tierras en la región Costa.
- b) **Compras de tierras:** el MAGAP juega el rol de intermediador entre el dueño de la tierra que se desee vender, el Banco Nacional de Fomento BNF y las organizaciones campesinas. Se realiza un análisis técnico de la capacidad productiva de la tierra y el precio, un proceso de negociación del precio y finalmente el MAGAP apoya a la organización con el financiamiento del 30% del valor total a través del BNF.
- c) **Territorios ancestrales:** se verifica la ancestralidad de los terrenos y se titulan las tierras. Esta dimensión implica un reconocimiento a los derechos de los pueblos rurales, a su calidad de comuneros y habitantes históricos de esas tierras. En esta dimensión se han

dado conflictos por tenencia de la tierra entre comunidades, el MAGAP actúa como mediador.

d) Afectación de predios improductivos: las organizaciones campesinas inician un proceso de expropiación en contra de los dueños de las tierras ociosas y el MAGAP da las facilidades para que el proceso tenga lugar, actuando como facilitador. Este tema es complejo porque requiere de la intervención de estamentos jurídicos.

Proyecto de Legalización Masiva de Tierras

El proyecto tiene como objetivo entregar escrituras públicas a posesionarios que han permanecido por más de cinco años consecutivos trabajando la tierra en predios estatales. A través de ello, el gobierno pretende garantizar la seguridad productiva de los agricultores y promover el desarrollo rural equitativo.

La estrategia para dar lugar a estos objetivos se basa en la titulación de predios rurales: el MAGAP facilita los trámites de titulación a los campesinos, permitiendo la reducción significativa de costos operativos, además de promover y realizar convenios de cooperación interinstitucional con gobiernos locales y organizaciones de base para la legalización de la tierra. (EACMA1, 2014)¹⁴

Con respecto a los medios jurídicos en los que se basa esta política, la entidad ejecutora trabaja en base a un conjunto de leyes vinculadas al sector agropecuario denominada Legislación de Compilación Agropecuaria (EACMA2, 2014)¹⁵ Este conjunto de leyes fue compilada en 2004 con el propósito de responder a la política integral de tierras. Está conformada por la Ley de Desarrollo Agrario, la Ley de Tierras baldías y Colonización, Ley de Organización y régimen de las comunas, Ley constitutiva del INIAP, Ley de Centros Agrícolas, Cámaras de agricultura y Asociaciones; Ley de Creación de fondos de Desarrollo Gremial Agropecuario, Ley de Semillas, entre otras. Otros instrumentos jurídicos empleados son las resoluciones administrativas internas del INDA y

¹⁴Entrevista Actor Clave MAGAP.

¹⁵Entrevista Actor Clave MAGAP (2).

de la Subsecretaría. Se emplea también como norma supletoria, el Estatuto de régimen jurídico administrativo de la función ejecutiva con el fin de subsanar los vacíos en temas administrativos y para dar paso al procedimiento de la legislación agropecuaria.

Al momento, la subsecretaría está trabajando en la elaboración de varias leyes: tierras, semillas, agro-biodiversidad, fomento agropecuario, entre otras, sin embargo, su aprobación y resoluciones finales se encuentran en manos de la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional.

Con respecto a los medios informativos que contiene esta política, encontramos que el MAGAP cuenta con el programa SIGTIERRAS (Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica) que constituye un instrumento informativo a través del cual la entidad recoge la información necesaria para dar lugar a las acciones de política pública. En este sentido, el SIGTIERRAS garantiza la seguridad de la tenencia de la tierra y proporciona información para la planificación del desarrollo nacional, el ordenamiento territorial y la toma de decisiones estratégicas para el área rural y la aplicación de políticas tributarias justas y equitativas¹⁶. Este programa constituye tanto un input como un output para la gestión de la política pues a través de la información que este genera se da lugar a la política y a la vez, la política se ve retroalimentada por estos outputs.

Otro de los recursos informativos internos con los que cuenta el MAGAP es el sistema de gobierno por resultados (GPR) de la Presidencia de la República. Este sistema permite monitorear los avances y resultados de los programas y proyectos planteados por la institución.

Finalmente, con respecto a los instrumentos económicos, la Subsecretaría cuenta con un presupuesto anual que solventa los proyectos que han sido propuestos desde el año 2010, además de los gastos operativos y administrativos de todas y cada una de las direcciones.

¹⁶<http://www.sigtierras.gob.ec/>

Actores y sus roles

Tabla 3: Mapeo de actores involucrados en la Ley Tierras de 2010 según fuentes y según tipología de Stevenson y Greenberg (2000)

FUENTE	ACTOR	ROL	TIPO DE ACTOR SEGÚN STEVENSON Y GREENBERG
http://www.telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/item/red-agraria-llama-al-dialogo.html	RED AGRARIA: Conformada por la CNC-EA (Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro), FEINE (Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador), CORMOLIT (Corporación de Montubios del Litoral), FEI (Federación Ecuatoriana de Indios) y FENOCÍN (Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras)	Su rol fue el de apoyar y mejorar el borrador de propuesta generada por la COPISA. Su posición no es tan radical con respecto a la reforma a la tenencia de la tierra, por ello, no lograron aliarse con la CONAIE	Actor periférico
http://www.telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/item/proyecto-de-ley-de-tierras-impacienta-a-campesinos.html http://asambleanacion.gob.ec/blogs/marcia-arregui/2013/08/29/asamblea-recibe-a-la-conaie/	CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador)	Su accionar se dirigió a cuestionar la legitimidad de la propuesta de la COPISA y la Red Agraria. Buscaban una reforma más fuerte con respecto a los límites sobre la tenencia de la tierra y la radicalización de la redistribución de tierras. Sus demandas fueron sentadas en unos lineamientos para la reforma agraria.	Actor periférico
http://www.soberaniaalimentaria.gob.ec/	COPISA (Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria)	Organismo estatal de representación de los pueblos y nacionalidades, creado con el fin de desarrollar un vínculo entre el gobierno y la sociedad civil y recibir recomendaciones sobre políticas públicas que tienen que ver con el acceso, uso y distribución de la tierra, el agua y los recursos naturales para la producción y el sustento. Forma parte del quinto poder del Estado de Transparencia y Control Social. Su rol ha sido desde un inicio, el de propiciar encuentros con las organizaciones campesinas e indígenas para el establecimiento de una propuesta	Actor bróker

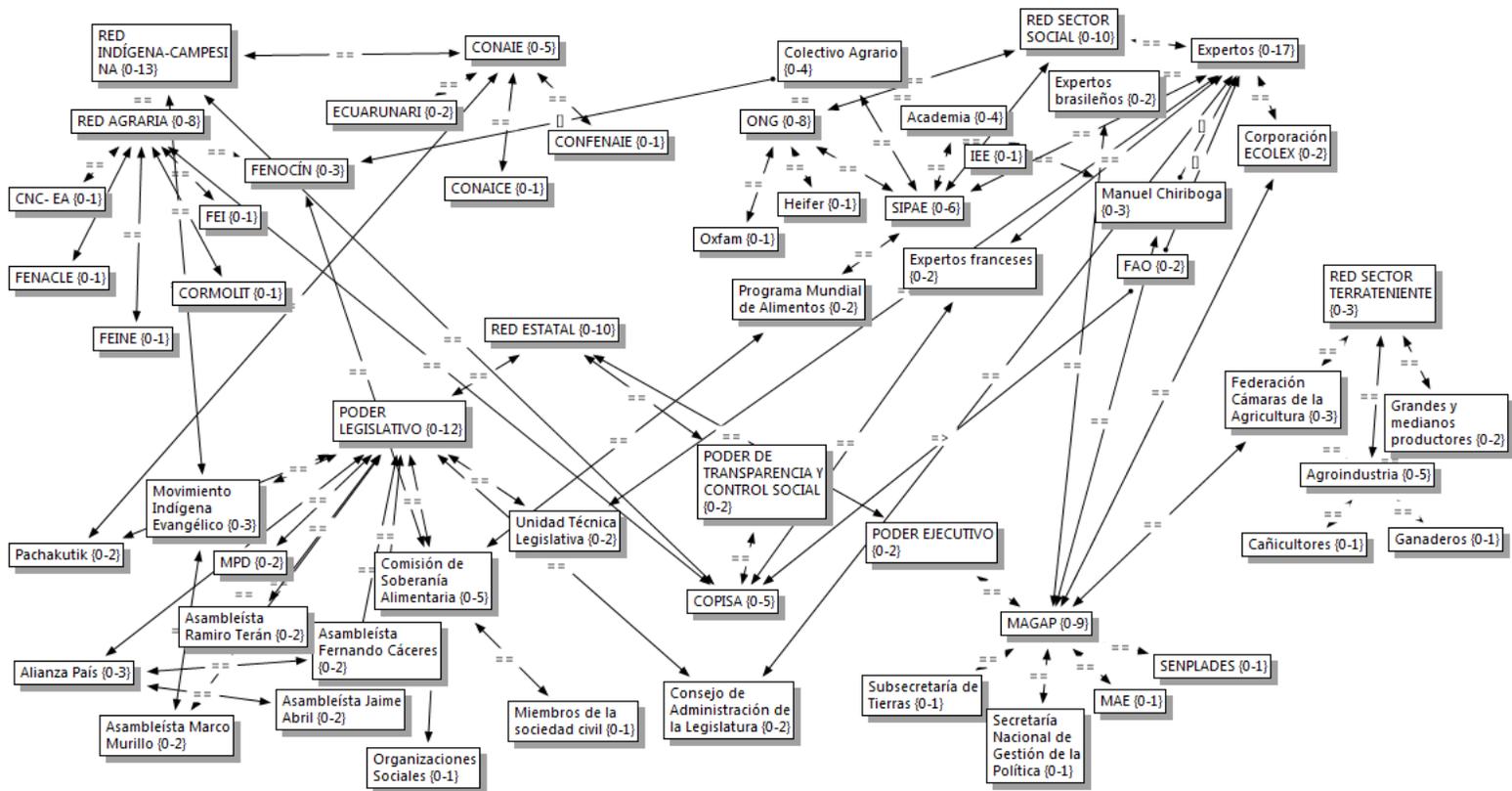
		<p>con respecto a la Ley. En un principio mantuvo alianza con la CONAIE pero por desacuerdos políticos constituyó la propuesta con las demás organizaciones campesinas, la más importante de ellas la Red Agraria con la que posicionó una propuesta final que contó con el respaldo de 41.780 firmas de las cuales fueron validadas 30.000 por el CAL</p>	
<p>http://www.burodeanalisis.com/2011/07/29/el-proyecto-de-ley-de-tierras-y-territorio-estara-listo-en-octubre/ http://www.burodeanalisis.com/2011/07/29/el-proyecto-de-ley-de-tierras-y-territorio-estara-listo-en-octubre/</p>	<p>SIPAE (Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador)</p>	<p>La Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional, solicitó al PMA una consultoría con el fin de desarrollar una propuesta de ley. El PMA busca el apoyo del SIPAE y éste genera un proyecto de ley que generó controversia en los sectores vinculados al agro-negocio.</p>	<p>Actor bróker</p>
<p>http://www.burodeanalisis.com/2011/07/29/el-proyecto-de-ley-de-tierras-y-territorio-estara-listo-en-octubre/</p>	<p>Comisión de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero de la Asamblea Nacional</p>	<p>Esta Comisión es una de las comisiones permanentes y especializadas de la Asamblea Nacional. El rol que jugó en el proceso de discusión de la Ley de tierras fue fundamental pues procuró los espacios para incluir la visión de las comunidades indígenas que quedaban por fuera del movimiento indígena y campesino. Se alió a PMA en un determinado momento con el fin de contar con nociones más técnicas de la cuestión agraria. Además, constituye la entidad que representa un puente entre la sociedad civil y el poder legislativo, en donde se discuten y se consolidan las propuestas de ley. Sin embargo, ha existido falta de agilidad en los procesos, por cuanto, hasta la fecha no se ha logrado concretar una ley de tierras para el país.</p>	<p>Actor central</p>

http://www.telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/item/cal-califico-idoneidad-del-proyecto-de-ley-de-tierras.html	Asambleístas de Alianza País que presentaron propuestas de Proyecto de Ley: Fernando Cáceres y Jaime Abril	Sus propuestas no tuvieron mucho eco pues la Comisión de Soberanía Alimentaria dio más importancia a la propuesta de la COPISA y la Red Agraria por tener mayor respaldo popular.	Actor central
http://www.telegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/item/cal-califico-idoneidad-del-proyecto-de-ley-de-tierras.html	Asambleísta Marco Murillo, líder del Movimiento Evangélico Indígena	Legislador por Amauta Yuyai, presentó una propuesta de Ley	Actor periférico
http://ocar.u.org.ec/noticias-y-leyes/leyes/item/52-ley-org%C3%A1nica-de-tierras-y-territorios-presentada-por-ramiro-ter%C3%A1n-mpd	Asambleísta Ramiro Terán del MPD	Asambleísta por el MPD. Presentó una propuesta de ley que apoya fuertemente la redistribución por vía de la afectación del latifundio. Una innovación importante es la propuesta de un mínimo vital de tierras por región natural que aseguraría la reproducción digna de las familias campesinas.	Actor periférico
http://www.lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101011104#UyClO873dSE	MAGAP (Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca)	El MAGAP presentó a la Asamblea, a través de la Subsecretaría de Tierras, su propuesta de Ley que integró las demandas de las Cámaras de Agricultura del país. El proyecto es de carácter confidencial.	Actor central
http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=176164&umt=camara-agricultura-sugiere-eliminar-minifundio-y-que-ley-tierras-se-podria-estergue	Federación Cámaras de la Agricultura	Presentó sus intereses al Ejecutivo a través del MAGAP. Sus mayores preocupaciones giraban en torno a los límites que se querían poner a la tenencia de la tierra y a la politización que se generó con el tema. Hicieron énfasis en analizar el tema de manera técnica, centrándose en la economía país. Plantearon finalmente, la eliminación del minifundio en pro de la generación de cooperativas campesinas.	Actor central

Fuente: Análisis hemerográfico
Elaboración: La autora

Redes de Política Pública y análisis de dominios colectivos

Gráfico 5: Red de política pública para el establecimiento de la Ley de Tierras (2010-2014)



Fuente: Análisis hemerográfico
Elaboración: La autora

Luego de 37 años y de haber pasado un largo periodo de políticas agrarias de corte neoliberal, las redes de política pública se transformaron de manera profunda. Para el año 2010, encontramos una red de política de tierras y reforma agraria fragmentada que da cuenta de un panorama político sui generis que ha debilitado ciertos poderes que en las anteriores reformas se presentaron de manera muy cohesionada.

Este es el caso, por ejemplo, de la red del movimiento indígena-campesino que se ve fraccionada y debilitada en algunos sectores que se aliaron a la red estatal. A más de ello, se evidencia también una mayor participación e involucramiento por parte de la red estatal en los asuntos del agro, materializándose en las instituciones parlamentarias como la Comisión

de Soberanía Alimentaria y la Copisa como parte del poder de transparencia y control social.

El poder terrateniente, por su parte, no ha dejado sus alianzas con la red estatal, a través de esa vinculación entre la Federación de Cámaras de Agricultura y el MAGAP que en este periodo se alía de forma más estrecha al emprender juntos un anteproyecto de ley de tierras.

Nuevamente, los actores bróker aparecen con fuerza para posicionarse al intermedio de la red gubernamental y la red del movimiento indígena y de los pequeños productores. Estos actores en este periodo son las ONG, los mismos expertos y la red de académicos e intelectuales.

Análisis de Dominios Colectivos

Se observan dos dominios colectivos claros en esta red de política pública:

Desde el movimiento indígena tenemos al dominio de la Red Agraria y la COPISA que se aliaron de manera determinante para generar una propuesta de ley. Al inicio la COPISA, convocó a todos los movimientos indígena-campesinos a participar de su ley y la CONAIE formó parte de este primer momento, sin embargo, luego se evidenciaron roces por el hecho de que la CONAIE alegaba que COPISA respondía a intereses gubernamentales. Así, la CONAIE nunca se alía a ningún otro organismo y se evidencia la fragmentación del Movimiento Indígena. A la vez, se observa una fuerte vinculación entre la FENOCÍN (parte central de la Red Agraria) con assembleístas de la Comisión de Soberanía Alimentaria.

El segundo dominio colectivo está conformado por el MAGAP y la Federación de Cámaras de la Agricultura con las respectivas organizaciones que la conforman. El MAGAP recogió los intereses de la Federación con el objetivo de plantear una propuesta alternativa frente a las propuestas desarrolladas por el movimiento indígena y la COPISA.

Los dos dominios enunciados anteriormente se enmarcan dentro de la caracterización del conjunto de acción al ser conjuntos de actores que buscan el mismo resultado de pp y que se encuentran ligados a otras redes con las que coordinan el cabildeo y sus actividades de

influencia de pp. Otra característica que sustenta esta analogía está en que son conjuntos con acuerdos de término corto que se desarticulan después del éxito o fracaso de la acción.

Si bien el SIPAE se articuló con la Comisión de Soberanía Alimentaria en cierto momento, éste no puede ser visto como un conjunto de acción pues sus intereses en última instancia no coincidieron. Más bien, el SIPAE actuó en calidad de experto y esta denominación lo configuró como un actor decisivo para el desarrollo de las posteriores alianzas y discusiones sobre la pp.

Al hacer un análisis general de esta red de pp, se pueden sacar las siguientes conclusiones:

La primera es que, en esta red, a diferencia de las redes de los anteriores periodos, no se han podido establecer claras diferencias o “bordes” entre sectores. Dentro del sector indígena-campesino, notamos una fuerte fragmentación entre la CONAIE y la Red Agraria, encabezada por la FENOCÍN. Esta última, está mucho más ligada a la dinámica gubernamental, fruto de ello, se estableció la alianza entre estas organizaciones y la COPISA que si bien es parte del quinto poder del Estado y se encuentra conformado por líderes indígenas y campesinos, en la práctica ha reflejado los intereses de un sector gubernamental. Otros organismos que antes hacían parte de un fuerte bloque con el movimiento indígena-campesino son las organizaciones sociales, miembros de la sociedad civil y líderes indígenas no organizados, que ya no forman parte del bloque histórico sino más bien han encontrado respaldo a sus demandas en la Asamblea Nacional y la Comisión de Soberanía Alimentaria.

La segunda, que observa la inserción del poder del Estado en los diferentes sectores de manera muy fuerte y que actúa desde diferentes frentes: el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder de transparencia y control social. De ahí se puede determinar que la incidencia del Estado sobre la política pública es mucho más fuerte y dominante que la que se evidencia en los anteriores periodos. Sin embargo, a pesar de que el Estado impone mayor presencia, los sectores dominantes de la política de reforma agraria que son los actores ligados al agro-negocio, mantienen aún sus niveles de supremacía sobre los demás

actores involucrados y al igual que en los períodos anteriores, sostienen una fuerte vinculación con los organismos gubernamentales, fruto de ello, es la falta de respuesta que existe frente a las demandas de los sectores sociales, indígenas y campesinos con respecto a la presión por una reforma agraria en el país.

Análisis de las relaciones dialécticas: Aplicación del Modelo Dialéctico de Políticas Públicas

a) Relación entre la estructura de la red y los agentes que operan en ella

La red de pp se ha transformado de manera categórica debido a la agencia de las redes que la conforman. Un claro ejemplo de ello, es la transformación de la red estatal en donde se ve de manera diáfana el accionar del Estado al interior de la pp y las alianzas que los sectores gubernamentales han emprendido con ciertos sectores, tanto de la red del movimiento indígena cuanto de la red terrateniente. La red estatal se fortaleció pues los actores institucionales externos han dejado de tener el protagonismo, mientras que al momento, los poderes del Estado son los agentes centrales de la red. Se puede decir incluso, que es una red de pp que después de muchos años se ha volcado hacia el plano nacional, los mismos expertos son ONG nacionales que, constituyen, al mismo tiempo, actores bróker que buscan movilizar recursos para apoyar los intereses de la red indígena-campesina. Más aún, como ya se dijo, el rol del Estado no es claro pues cada uno de los poderes mantiene relación con diferentes redes de pp y cada uno de ellos emprende acciones con distintos actores.

b) Relación entre la red y el contexto en el que ésta opera

Esta relación dialéctica puede ser explicada por la ventana de oportunidad que se abrió para los movimientos sociales en el año 2007 cuando las redes del sector social y del sector indígena-campesino actuaron de manera contundente para insertar sus intereses en la agenda pública. Para el 2010, en cambio, la ventana de oportunidad se re-abre para la presentación de anteproyectos de leyes y el panorama político se oscurece, es así que, las alianzas emprendidas entre actores se han venido modificando en estos años y han

aparecido incluso nuevos actores. La red, sin duda se ha ido modificando, e incluso al momento se está modificando de acuerdo al contexto político.

A la vez, el contexto político también se ha visto transformado debido a las presiones de los conjuntos de acción, sobre todo del movimiento indígena que si bien está fraccionado, continúa siendo un actor fundamental en la red de pp.

d) Relación entre la red y el resultado de pp

Como ya se ha analizado, la red de pp en la actualidad se encuentra bastante fraccionada al interior de la red indígena-campesina. La red estatal, ha cooptado a ciertos actores de la red para incluirlos al interior de sus conjuntos de acción, logrando así una disminución de sus recursos y capacidades. Mientras que la red terrateniente, mantiene la agencia desde los años 60. Es una red que se ha sostenido en base a las estructuras de poder y de los aprendizajes estratégicos que ha acumulado a través de toda su trayectoria pues siempre se ve aliada desde de la Cámara de Agricultura con el sector gubernamental.

Este comportamiento de la red, explica los resultados de la pp que, como hemos visto, han sido reformistas en el discurso pero muy básicos en transformaciones estructurales. Los anteriores resultados de la pp, también han influenciado sobre los actuales resultados, siendo un marco explicativo y motivador de esa posible reforma agraria que se quedó en planes y pequeños proyectos.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DE CREENCIAS PROGRAMÁTICAS, APRENDIZAJES ESTRATÉGICOS Y TRADICIONES DE LAS REDES QUE INTERVINIERON Y QUE INTERVIENEN EN LA CONFIGURACIÓN DE LA POLÍTICA DE TIERRAS Y REFORMA AGRARIA

En este apartado se pretende analizar a la luz de los postulados teóricos, aquellas creencias programáticas, aprendizajes estratégicos y tradiciones de las redes que han sido descritas en el anterior capítulo. Para ello, se propone hacer una revisión de las redes de pp en relación a las propuestas de ley que arrojó su agencia, los principales postulados de cada una de ellas centrándonos en dos o tres puntos trascendentales del debate. Luego de ello, se destacan los puntos que finalmente fueron aprobados en la Ley, los productos de política pública que ésta proyecta y su relación con los marcos ideacionales de las redes. Serán analizados también los recursos que han empleado las redes para generar influencia sobre la discusión y sobre todo sobre los productos que emergen del debate. Los recursos a analizar serán influencia, dominación y sobre todo el poder de alianza que ha tenido cada red.

EVENTO PRIMERO: LEY DE REFORMA AGRARIA DE 1964

Antes de analizar las propuestas de ley que se generaron en el seno del poder parlamentario y, en la lucha de clases presente en la época de los años 60, es menester dar cuenta de que la Ley de Reforma Agraria de 1964 no constituyó un punto de quiebre que gestara la repartición de la tierra y la abolición de las formas precarias de trabajo, sino que, más bien, se erigió como un instrumento de política que vino a institucionalizar prácticas de redistribución y de cambio que ya se venían dando en las haciendas tanto de la sierra como de la costa en un contexto en el cual las luchas indígenas-campesinas se tornaron insostenibles para los hacendados. De hecho, Guerrero (1983), enfatiza la existencia de una entrega anticipada de huasipungos que vino a debilitar los conflictos sociales de la época y que de manera estratégica, posicionó a los terratenientes en la nueva lógica de prácticas capitalistas. Este hecho es denominado por Guerrero (1983) como un “*efecto político de previsión*” en el cual los hacendados vuelcan la correlación de fuerzas y dinamizan acciones a su favor a través de maniobras como la entrega de huasipungos, dejar de invertir

capital en las tierras productivas, parcelar jurídicamente las propiedades entre miembros de la familia y deshacer las secciones en piso ecológico alto de sus latifundios; todas ellas con la finalidad de contrarrestar las posteriores acciones coercitivas del Estado.

Las redes de política pública y sus propuestas de ley de tierras

La declaración de esta Ley encuentra sus antecedentes entre finales de 1960 e inicios de 1961 en el cuarto gobierno de Velasco Ibarra en donde los conflictos sociales por la tierra se desbordan. En este proceso, el Congreso Nacional aprueba la creación de una Comisión Especial para estudiar la Reforma Agraria (fines del 60) y a inicios de 61, la Presidencia de la República crea la Primera Comisión Nacional de Reforma Agraria. Hasta 1963, los conflictos por la tenencia de la tierra y sobre todo por la abolición de relaciones precarias de trabajo, se tornan insostenibles para los gobiernos de turno. Actores como la Federación de Indios del Ecuador, la Confederación de Trabajadores del Ecuador y el Partido Comunista, emprendieron diversas manifestaciones y reivindicaciones que llevaron al colapso de la explotación en las haciendas del país. Más aún, en el gobierno de Arosemena de 1963, los terratenientes lograron el bloqueo de varias propuestas de Ley de reforma agraria en alianza con las Cámaras de Diputados y Senadores.

Luego del golpe de estado militar en diciembre de 1963, los militares toman el poder y perciben que la situación se dirige a un escenario revolucionario y peligroso y tanto los partidos políticos como la Cámara de Agricultura, y hasta la Iglesia aceptan la necesidad de abolir las relaciones de huasipungo. (Guerrero, 1983)

El primer proyecto de Ley, murió en las cámaras legislativas por la presión que ejercieron los terratenientes para encausar la reglamentación únicamente a la abolición de las relaciones precarias de trabajo, dejando de lado los mecanismos para la redistribución de la tierra y limitación al monopolio. A decir de Guerrero (1983), los terratenientes a través de esta estrategia, lograron “ganar tiempo” para insertar sus intereses en la Ley y para, al mismo tiempo, entregar ciertas tierras a su conveniencia y desalojar de sus haciendas a las familias con situaciones inestables.

Barsky (1984), señala que el gran ausente al interior del debate sobre la Ley con una propuesta clara y trascendente, fue el movimiento indígena. Los diversos levantamientos y protestas, ejercieron presión, sin embargo, el movimiento nunca instituyó una propuesta escrita que sentara sus requerimientos.

Con fines operativos en este trabajo se analizarán los seis proyectos que tuvieron mayor incidencia sobre la Ley, que, a decir de Barsky (1984), son el de la Comisión Nacional de Reforma Agraria, del Partido Liberal Radical, el del Bloque Centro Derechista, el Proyecto de la Comisión de la Cámara de Diputados, el Proyecto de Arosemena de 1962, y el del Consejo Nacional de Economía. Dos temas fundamentales serán analizados: las formas de eliminación del precarismo y las formas de afectación de las tierras por razones de tamaño y/o productividad. Un tercer tema que fue importante es la formación de unidades familiares¹⁷ que fue insertado en todos los ante- proyectos como una estrategia de los técnicos y los expertos por mejorar las condiciones de vida en el campo y el bienestar a la familia rural, finalmente, el tema sí quedó plasmado en la Ley de la Junta Militar, sin embargo, en la práctica no tuvo el alcance esperado.

Tabla 4: Puntos clave de los proyectos de Ley de Reforma Agraria (1964)

PROYECTOS DE LEY	FORMAS ELIMINACIÓN DEL PRECARISMO	FORMAS AFECTACIÓN DE TIERRAS POR RAZONES DE TAMAÑO Y/O PRODUCTIVIDAD
Comisión Nacional de Reforma Agraria	Se prohíbe todo sistema de trabajo que cubriera la remuneración del trabajador con entrega de tierra precaria o pastos. Se deja en manos del IERAC el establecimiento de mecanismos para la liquidación de las formas precarias de trabajo.	Las tierras afectadas serán: 1. Las del Estado e instituciones públicas. 2. Las ocupadas por huasipungueros y precaristas. 3. Las trabajadas en menos de un 25%.
	No se prevé la entrega de huasipungos a los trabajadores, menos aún del gozo de la tierra que ya ocupaban ni el derecho al uso de agua y pastos.	Solo se afecta a las tierras particulares que estén fuera de producción.
	Se mantienen los sistemas de arrendamiento y aparcería.	Límites a la tenencia de la tierra: 1200 ha.

¹⁷Las unidades familiares son unidades productivas que abarcan el territorio mínimo para que una familia estándar pueda producir y abastecerse de manera autosuficiente de los alimentos que ofrece esa tierra.

Partido Liberal Radical	Se declara la abolición de modalidades de trabajo del huasipunguero y el yanapero. Cuando la propiedad tenga menos de 100 ha, el pago será en dinero. Se ganará el terreno si el huasipunguero ha servido por lo menos 10 años. Se reconoce el derecho de reasentamiento a los huasipungueros en zonas laborables y en lo posible con agua para uso doméstico y abrevadero. Las tierras ocupadas sin consentimiento del propietario a partir del 1 de enero de 1961 no se tomarán en cuenta.	Las tierras de propiedad privada no serán expropiables hasta la extensión de 100 ha en la Sierra, 200 en el Litoral y sin límites en el Oriente.
		Los propietarios que posean más de las superficies señaladas podrán ser sujetos de expropiación en un 10% en la Sierra. En el Litoral, se respetará todo lo sujeto a explotación agropecuaria más una reserva del 25%. Las tierras no cultivadas podrán ser expropiadas hasta el 80%.
		Las tierras afectadas serán: 1. Tierras del Estado y públicas; 2. Tierras sujetas a condiciones de expropiación; 3. Tierras de fuerte presión demográfica.
Bloque Centro Derechista	Se abole el huasipungo. Lo adeudado por los terratenientes será pagado en tierras, quedando las tierras a elección del patrono, previo visto bueno del IERAC. Se anulan las entregas de la hacienda hechas desde enero de 1962.	Las tierras afectadas serán: 1. Tierras ociosas: las no trabajadas en los tres últimos años por lo menos en un 20%. 2. Las deficientemente explotadas (rendimiento de por lo menos el 75%). Se concede plazo de dos años para demostrar productividad agrícola y tres para ganadería. 3. Cuando se deteriore la tierra.
		Se permiten sistemas de arrendamiento y aparcería.
Comisión de la Cámara de Diputados	Se prohíbe la entrega precaria de tierras o pastos como formas de remuneración del trabajo agropecuario.	Serán objeto de expropiación las tierras ociosas durante tres años, las deficientemente cultivadas por criterios del IERAC. Se tendrán 5 años de plazo para mejorar la explotación.
	Se autoriza el arrendamiento.	El límite máximo a la tenencia de la tierra es de 730 ha, y 100 ha el mínimo expropiable.
	No contempla ningún artículo sobre los huasipungueros.	No serán objeto de expropiación las tierras explotadas por los propietarios o familiares que realicen acción social a favor de los trabajadores o que realicen mejoras en sus haciendas, las cuales serán denominadas "haciendas modelo", tampoco aquellas empresas agropecuarias cuyos productos sean elaborados por el mismo propietario y sean eficaces y modernas.
Arosemena (1962)	Se prohíbe el precarismo y entrega al IERAC la forma de hacer las liquidaciones.	Máximo de tierras permitidas: 600 ha., 20% menos si se arrienda y 15%

		<p>menos si se explota la finca con administrador o encargado. Máximo de las ganaderas: 90 ha.</p> <p>Son expropiables las tierras no trabajadas en más de un 25%. Se exceptúa de este máximo: la finca de producción agrícola o ganadera destinada a la industrialización, cuyo producto sea elaborado por el mismo productor.</p> <p>Orden de aplicación de la R.A.: 1) tierras del Estado. 2) instituciones públicas, 3) allí donde haya precaristas. 4) tierras arrendadas y aparcería. 5) tierras ociosas. 6) excedentes de los máximos fijados. 7) necesarias a la aplicación de la ley donde haya violación a lo dispuesto en materia de conservación de tierras.</p>
Consejo Nacional de Economía (1963)	Se entregarán a los huasipungueros las tierras ocupadas, si tiene 5 años por lo menos de antigüedad. El precio del huasipungo se supone igual al valor de la deuda. El propietario tiene derecho a reasentamientos. Si la propiedad tiene menos de 100 ha o el huasipunguero menos de 5 años puede pagar las deudas en dinero.	<p>Son expropiables: tierras ociosas por más de tres años, deficientemente cultivadas, que son las que atentan contra la conservación del suelo y no rinden el 70% de la producción de la zona. Se les concede a éstas tres años para mejorar su productividad: las que perjudiquen el desarrollo urbano por su ubicación; las que deban ser arborizadas o transformadas en pastizales para evitar erosión y no lo hacen.</p> <p>Límites a la tenencia de la tierra: 730 ha.</p> <p>Orden de aplicación de la R. A.: 1) tierras del Estado, 2) instituciones públicas, 3) arrendatarios y aparcerías, 4) zonas de presión demográfica.</p>

Fuente: Barsky (1984)

Elaboración: La autora

La Ley de Reforma Agraria se dicta en julio de 1964, en el gobierno de la Junta Militar. La comisión especial creada para el efecto, desarrolla una ley con los siguientes puntos que pueden ser señalados como los más importantes: (Barsky, 1984).

Tabla 5: Puntos Clave Ley de Reforma Agraria 1964

Formas de eliminación del precarismo	Formas de afectación de las tierras
<p>Se declara abolido el huasipungo y la yanapa. Se permite la aparcería. Se admiten arrendamientos hasta 8 años posteriores al dictado de la ley. Los trabajadores deben recibir pago por sus labores bajo diferentes mecanismos dependiendo del tiempo que ha trabajado para el patrono. Se garantiza el acceso a los recursos de agua y leña para los ex trabajadores. Durante 5 años tendrán derecho a pastos siempre que sigan siendo trabajadores de las haciendas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se expropiarán las tierras ociosas (las no explotadas por más de 3 años, deficientemente explotadas, de rendimiento inferior al promedio de la zona agrícola). Límite máximo a la tenencia de la tierra: 2.500 ha en la Costa y 800 en la Sierra. También son expropiables las tierras que violen las leyes que regulan el trabajo agrícola y la tenencia de la tierra. • Se exceptúan las empresas promovidas por el IERAC, las propiedades eficientemente explotadas o destinadas al suministro de materia prima para las industrias.

Fuente: Barsky (1984)

Elaboración: La autora

Como se puede observar dentro de estos postulados, la fracción más modernizante de la red terrateniente estableció sus posiciones en el pre-proyecto elaborado por la Comisión Nacional de Reforma Agraria, cuya influencia fue la dominante y definitiva en la Ley de 1964. (Sepúlveda, 1982). Los intereses terratenientes se ven insertados en la ley al momento en que los límites en la tierra son muy amplios y no se establece de manera precisa qué se entiende por propiedades eficientemente explotadas. Con respecto a los trabajadores, la Ley, deja endeudados a los campesinos que no han trabajado por más de 10 años en los predios y los deja sin derecho al uso de pastos que es fundamental para la subsistencia de su ganado. (Barsky, 1984).

Análisis de las creencias programáticas, aprendizajes estratégicos y tradiciones de las redes de pp

Como se ha manifestado anteriormente, a pesar de que la **red indígena campesina**, se movilizó de manera muy fuerte en sus reivindicaciones por el derecho a la tierra y sobre todo por la abolición de las relaciones precarias de trabajo, sus intereses no fueron lo

suficientemente debatidos y sus propuestas de ley llegaron a un nivel muy bajo en materia de discusión. Barsky, 1984, hace hincapié en que las luchas más fuertes se dieron por las tierras públicas, pues los campesinos trabajadores de las tierras privadas se encontraban en relaciones de subordinación que no les permitían sublevarse de manera tan radical. De hecho sus peticiones giraban más bien en torno al cese de los abusos de los patronos (salarios impagos, violencia, robo). Barsky (1984), desde este periodo identifica ya una fragmentación al interior del movimiento indígena- campesino. El autor duda, en cierta medida de la existencia de un movimiento como tal, y lo caracteriza más bien como una la “movilización campesina” por la falta de organicidad y falta de articulación interna que lo insertara dentro de la correlación de fuerzas como un actor decisivo. Sin embargo, resalta las movilizaciones campesinas que fueron acciones emprendidas en forma solvente y definitiva.

El programa reivindicativo común y las creencias programáticas que manejaba la red, sin embargo, daban un fuerte nivel de organicidad al proceso en sí. Sus creencias programáticas son claras: justicia para los campesinos, el cese de los abusos y el derecho a la tierra. Las movilizaciones que tuvieron su epicentro en Quito fueron escenario de la visualización de las creencias programáticas que alentaban su lucha, al grito de: “Ya no queremos amos”, “Viva la Reforma Agraria”, “Paz y justicia para el indio”, “Educación y tierra para los indígenas ecuatorianos”, “Tierra o muerte”, entre otras. (Barsky, 1984).

Como ya hemos analizado, la **red terrateniente** no manifiesta una homogeneidad estructural, es, en cambio una red fragmentada por diversos intereses que tejían los terratenientes de la época. Se presentan, de manera ideológica, dos fracciones: la modernizante y la tradicional.

La diferencia entre las dos fracciones, es el nivel de cercanía de sus marcos ideacionales hacia el contexto estructural. La fracción modernizante por su lado, consolidó un proceso de reforma agraria que posteriormente fue institucionalizado por el Estado, de forma tal que su marco ideacional estuvo bastante distante del contexto estructural, de esa situación actual de precarismo y de tierras ociosas que no permitían dinamizar la economía

propia de sus haciendas. Por su parte, la fracción más tradicional, buscaba mantener el contexto estructural en pro de sus ganancias a corto plazo. Al interior de estas dos fracciones encontramos, paradójicamente, un mismo conjunto de creencias programáticas: la defensa de los intereses del capital y la ganancia máxima de las haciendas. Más aún, los caminos y las estrategias plasmadas en sus propuestas específicas de política pública, fueron disímiles.

En relación a las propuestas de ley, encontramos que la propuesta de la Comisión Nacional de Reforma Agraria es aquella que pone sobre el tapete los intereses de la fracción modernizante. Mientras que, la propuesta del Bloque Centro Derechista ilustra los de la fracción tradicional.

Quizás los actores más destacados en el escenario público sobre la reforma agraria y su ley, al interior de la **red social** fueron a nivel intelectual y de posicionamiento de creencias programáticas, los intelectuales y los militantes de los partidos de izquierda que comenzaron a luchar por los derechos de los trabajadores rurales en el marco de los principios que alentó la Revolución Cubana. Ya en un nivel más de movilización y de presión, el actor principal es sin duda la Confederación de Trabajadores del Ecuador.

La **red institucional** en este periodo es bastante heterogénea, pero, a pesar de ello, se observan los fuertes vínculos existentes entre los organismos de esta red con la red terrateniente. Haciendo un análisis de las creencias programáticas más fuertes que lograron sentarse en la ley, se precisa una fuerte incidencia del actor experto encarnado en la Comisión Ecuatoriana de Alianza para el Progreso. La necesidad de implementar a como de lugar cambios que transformen los niveles de vida de los menos favorecidos como una política regional y como una estrategia en contra de las revueltas sociales, se encuentra implícita en el espíritu de la Ley.

Productos de pp que emergen de la Ley y su relación con las ideas de las redes

Luego de todo el análisis, se llega a la conclusión de que los intereses y las creencias programáticas que fueron insertadas con mayor fuerza en la Ley, fueron las del sector

modernizante de la red de terratenientes, pues la ley tiene un espíritu empresarial de eficiencia productiva para lo cual se requerían de relaciones modernas y capitalistas de producción, castigando a los terratenientes improductivos. (Barsky, 1984). Para precisar esta aseveración con más detalle planteamos los productos puntuales de política pública que generó la Ley de 1964 en base a un análisis de la misma:

- ✓ Creación del IERAC como organismo rector de la política de reforma agraria.
- ✓ Creación de empresas productivas promovidas por el IERAC. Promoción de las cooperativas y asociaciones productivas.
- ✓ Integración del minifundio a través del criterio del establecimiento de la unidad productiva familiar.
- ✓ Adjudicación de tierras a ex trabajadores en situación precaria y a campesinos sin tierra, siempre y cuando garanticen niveles de asociatividad y productividad sobre la tierra.
- ✓ Cambio en las relaciones de tenencia: el pago al trabajador agrícola se realizará solamente en dinero, con una participación del 7% de las utilidades líquidas de la empresa.

EVENTO SEGUNDO: LEY DE REFORMA AGRARIA DE 1973

Las redes de pp y sus propuestas de ley de tierras

De acuerdo a North (1984), la ley de reforma agraria de 1973 fue elaborada en base a un primer borrador que realizó el gobierno del General Rodríguez Lara, esa fue la primera propuesta de ley, a la que se sumaron contrapropuestas formales del sector privado. La reacción de los terratenientes a las propuestas, además de a la limitación del tamaño máximo y las formas de compensación propuestas fue violenta. Se presentaron tres contrapropuestas del sector privado y la contrapropuesta más reaccionaria fue la de la Cámara de Agricultura de Guayaquil, amenazando con no pagar impuestos sobre las tierras, a pesar de que este sector era considerado el más moderno.

Existió una primera propuesta de ley que atacaba el monopolio de la tierra (de autoría de la Primera Concentración Campesina por la Reforma Agraria) que fue completamente ignorada, desechando las demandas de las mayorías rurales.

Aun así, los terratenientes consideraron que las medidas fueron demasiado radicales y mantuvieron una perenne oposición en contra del gobierno, acusándolo de totalitario y comunista.

El siguiente cuadro, destaca dos variables específicas sobre los puntos más relevantes que promovía el debate público sobre la reforma agraria en la época: la afectación de la tierra (límites, causales de expropiación, función social y ambiental de la tierra, etc.) y el papel del campesinado y sus organizaciones en torno a la reforma agraria. Estas dos variables han sido tomadas del análisis de Rosero (1983).

Tabla 6: Anteproyectos de Ley de Reforma Agraria de 1973

Anteproyectos	Afectación de la tierra	Papel del campesino y sus organizaciones
Comisión Legislativa 1	El derecho de propiedad es respetado si la tierra cumple con la función social, es decir si es cultivada de manera eficiente y sobre la base de relaciones salariales.	Propone la creación de la Unión Campesina en cada cantón del país que conforme a su vez, la Federación Campesina a nivel provincial. A nivel nacional, se prevé la creación de la Confederación de Campesinos del Ecuador. El financiamiento de las organizaciones provendrá de la Federación de Cámaras de la Agricultura. Orgánicamente tendrán su centro en el Ministerio de Desarrollo Rural y Reforma Agraria.
	La presión demográfica constituye causal de expropiación.	
	La expropiación incluye a los bienes muebles, inmuebles y a los semovientes.	
Federación Nacional de Cámaras de la Agricultura	Respeto del derecho de propiedad de las tierras productivas, incluyendo los latifundios.	Organización cooperativa del campesinado e integración del minifundio.

	<p>La expropiación de la tierra puede aplicarse en los siguientes casos:</p> <p>a) Las tierras agrícolas o pecuarias no explotadas durante tres años consecutivos. b) Las tierras explotadas por sistemas que producen la destrucción de los recursos naturales, pero concediendo al propietario un plazo de tres años para que practique nuevos sistemas de explotación. c) Las tierras explotadas más de tres años por campesinos que no tienen un nexo contractual con el propietario. d) Las tierras explotadas por precaristas. e) Las tierras explotadas por las personas jurídicas que no tienen una finalidad agropecuaria.</p>	
Comisión Legislativa 2	<p>El derecho de propiedad está condicionado al cumplimiento de la función social de la tierra. Esto significa en concreto: a) Eficiencia en la producción. b) Responsabilidad y dirección por parte del propietario. c) Conservación y renovación de los recursos naturales. d) Respeto de las leyes que regulan el trabajo agrícola. e) Que la tenencia de la tierra no constituya monopolio.</p>	<p>En ausencia de una organización campesina a ser adjudicataria de las tierras de reforma agraria, se creará una Organización Provisional Campesina de Reforma Agraria, dependiente del Estado.</p>
	<p>Las tierras pueden ser expropiadas en los casos siguientes: a) Cuando no han sido explotadas por más de dos años y menos de cinco. b) Cuando son explotadas por precaristas. c) Cuando han sido cultivadas de una manera contraria a la vocación natural del suelo. d) Cuando se encuentran sometidas a la presión demográfica. e) Cuando pertenecen a una persona jurídica que tiene una finalidad no agrícola f) Cuando son beneficiarias de obras de irrigación. La expropiación incluye a los bienes muebles, inmuebles y a los semovientes.</p>	
	<p>Se limita la gran propiedad a 3.500 ha en la Costa y 1.800 ha en la Sierra.</p>	
Banco del Pacífico	<p>El Estado garantiza la propiedad de la tierra destinada a la producción agrícola y pecuaria.</p>	<p>No se contemplan formas de organización campesina.</p>
	<p>Las tierras no cultivadas a partir del 1 de julio de 1974, con excepción de las reservas, revertirán al Estado.</p>	
Cámara de la Agricultura de la II Zona, Guayaquil	<p>Las tierras insuficientemente cultivadas son expropiables. Sin embargo, el propietario tendrá una plaza de tres años para mejorar los rendimientos de la tierra.</p>	<p>Retoma las propuestas de la Federación Nacional de Cámaras de la Agricultura</p>
	<p>Las explotaciones agrícolas y pecuarias que cumplen con la función social serán protegidas por el Estado y el IERAC extenderá un certificado de inafectabilidad válido durante diez años.</p>	

	Los bienes muebles e inmuebles no son afectados por la reforma agraria.	
	Se opone a la limitación de las superficies de las grandes haciendas	
Comisión Especial o Interinstitucional, presidida por el Ministro de Gobierno	Propone el respeto del derecho de propiedad pero condicionado al cumplimiento de la función social. Esta supone: a) Eficiencia en la producción. b) Conservación y renovación de los recursos naturales. c) Responsabilidad y dirección del propietario. Son objeto de expropiación: a) Las tierras no cultivadas por más de dos años y menos de cinco. b) Las tierras que han sido trabajadas por precaristas durante 3 años consecutivos.	Propone el impulso de organizaciones campesinas dependientes del Estado y prevé la exclusión de los campesinos que han protagonizado invasiones de tierras.
Primera Concentración Campesina por la Reforma Agraria	Se prevé la expropiación de la tierra en los casos siguientes: a) Cuando las tierras no han sido suficientemente explotadas, es decir cuando la productividad es inferior a la productividad media de la zona; cuando no han sido cultivadas hasta el 80% y en los casos en que no se utilice la tecnología adecuada. b) Las tierras trabajadas por precaristas por menos de dos años. c) En el caso de las tierras que aprovechan de los ríos, de las fuentes de agua o de las obras de infraestructura realizadas por el Estado. d) Cuando las tierras no han sido trabajadas por responsabilidad directa y personal del propietario. e) En el caso de que exista presión demográfica. f) Cuando se explota la tierra sobre la base de relaciones de trabajo que atentan contra las disposiciones del Código de Trabajo y de la Seguridad Social. g) En el caso de que las tierras pertenezcan a sociedades anónimas. h) Cuando las propiedades sobrepasen de 100 ha en la Sierra, 150 ha en la Costa, 200 ha en el Oriente y 50 ha en las Islas Galápagos.	Participación del campesinado en el proceso de reforma agraria sobre la base de organizaciones autónomas. Prevé además la representación de dichas organizaciones en los Consejos Campesinos y en todas las instituciones del aparato de Estado involucradas en el proceso de reforma agraria.
	La expropiación incluye la maquinaria agrícola y todos los bienes muebles e inmuebles.	
	Oposición a la apropiación de tierras por parte de las empresas extranjeras.	

Fuente: Rosero, 1983

Elaboración: La autora

La ley de Reforma Agraria de 1973 se dicta en el mes de octubre y concibe los puntos considerados a continuación como los más importantes:

Tabla 7: Puntos Clave Ley de Reforma Agraria 1973

Afectación de la tierra	Formas de organización del campesinado	Relaciones de producción
<p>No se establecen límites a la tenencia de la tierra, pero se delinearán criterios sobre afectación por incumplimiento de la función social y productiva de las propiedades.</p>	<p>Se resuelve la creación de las “Organizaciones Campesinas Provisionales de Reforma Agraria” en las zonas donde no hubiere cooperativas, asociaciones u otros organizaciones agropecuarias.</p>	<p>La Ley contempla el desarrollo de relaciones de producción capitalista. Se condena la utilización de relaciones de producción pre-capitalistas en la agricultura y se establecen medidas coercitivas para quien las mantiene.</p>
<p>Condiciones bajo las cuales la tierra no realiza la función social (Art. 24):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cuando las tierras no son suficientemente explotadas 2. Cuando se atenta a la conservación de recursos naturales renovables 3. Si no existe responsabilidad directa de administración por parte del propietario 4. Cuando existe monopolio de la tierra 5. En el caso en que las leyes de trabajo agrícola no fueren respetadas y cumplidas <p>Condiciones bajo las cuales la tierra es considerada insuficientemente explotada (Art. 25):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. En caso de que la propiedad no estuviere cultivada al menos en un 80% de la superficie total hasta enero de 1976 2. Cuando el nivel de productividad no es al menos igual al nivel medio fijado por el MAG en la zona 3. Cuando el propietario no ha construido la infraestructura necesaria a la explotación económica de la unidad de producción. 	<p>Estas organizaciones dependen del Ministerio de Agricultura y Ganadería y del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización.</p> <p>En el artículo 23 se señala la dependencia jurídica y política que tendrían las organizaciones del MAG y el IERAC pues los dos organismos deciden si las organizaciones son “aptas para ser declaradas como adjudicatarias”.</p>	<p>El pago del trabajo agrícola se hará en dinero en efectivo. Prohíbese efectuarlo en especies y entregar al trabajador, como forma de pago total o parcial de su trabajo, el usufructo de la tierra o el uso del agua. (Art. 102).</p> <p>Se implementa, además, la seguridad social para el campesino, con el fin de consolidar las relaciones capitalistas. “El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social implantará gradual y progresivamente mediante reglamentación especial un sistema de protección compatible con la realidad social y económica de los sectores campesinos, tanto asalariados como autónomos” (Art. 114).</p>

Fuente: Rosero (1983)

Elaboración: La autora

Análisis de las creencias programáticas, aprendizajes estratégicos y tradiciones de las redes de pp

Resulta sencillo delinear cuáles son los proyectos tejidos por la **red de terratenientes**. En este grupo encontramos a los proyectos de la Federación Nacional de Cámaras de la Agricultura, Banco del Pacífico y de la Cámara de la Agricultura de la II Zona, Guayaquil.

Dentro de sus creencias programáticas se destaca su afán por mantener el monopolio de la tierra en una estrategia por afianzar el contexto estructural de la política pública. Cada anteproyecto, sin embargo, presenta alternativas y causales de expropiación en casos muy concretos.

La **red estatal** para este periodo afianza su marco ideacional en las creencias programáticas de productividad y de fortalecimiento de las relaciones capitalistas de trabajo. Los anteproyectos emprendidos por los organismos parlamentarios y el ejecutivo, proponen la expropiación de tierras como un mecanismo de presión para lograr la producción y productividad de las grandes haciendas. Estas creencias programáticas van de la mano con todo el plan político-económico que el gobierno de Rodríguez Lara impulsó. Al interior de esta red se proponen límites a la tenencia de la tierra, que son bastante amplios en comparación con los que señala el proyecto de la red indígena-campesina. Otro aspecto digno de resaltar sobre las creencias programáticas de esta red es la concepción que se mantiene al interior sobre la organización campesina. Su visión es paternalista pues propone la organización del campesinado sobre las estructuras estatales, de las cuales dependería su monitoreo en función de los procesos de reforma agraria.

Al interior de la **red social**, no se generaron proyectos de ley, lo cual da cuenta de su esencia pues en este periodo su agencia se concentró en la intermediación pues son fundamentalmente actores bróker. Sus creencias programáticas se mantienen en la democratización de la tierra y su agencia en el apoyo a la red indígena-campesina.

La **red indígena- campesina** en este periodo se mantiene con el mismo marco ideacional que presentó en la primera ley. Más aún, ahora se observa que la red se valió de los aprendizajes estratégicos que les dejó la primera experiencia que fue el hecho de no haber sentado sus posiciones en un anteproyecto de ley, por lo cual para este periodo convocan al Primer Encuentro por la Reforma Agraria en el cual participaron diez organizaciones de campesinos y en donde se resuelve impulsar la lucha por la reforma cristalizando su marco ideacional en el proyecto de ley.

Los límites a la tierra que propone la red indígena-campesina dan cuenta de que sus creencias programáticas se sostienen sobre el derecho a la tierra para los campesinos y la redistribución. Al igual que aquellas creencias programáticas sobre la necesidad de organizarse como entidades autónomas del gobierno con respecto a los procesos de la reforma. En este marco se puede notar cómo han ejercido influencia las tradiciones sobre la actoría de la red indígena-campesina.

Productos de pp que emergen de la Ley y su relación con las ideas de las redes

Los productos de política pública que generó la Ley de 1973 son los siguientes:

- ✚ Creación del Consejo de Coordinación Agraria, presidido por el Ministro de Agricultura y Ganadería y conformado por los funcionarios de las siguientes entidades: Ministros de Educación Pública, Obras Públicas, Previsión Social, Finanzas y Salud Pública; presidentes de la JUNAPLA, Junta Nacional de Vivienda y Gerente General del Banco Nacional de Fomento, IERAC.
- ✚ Financiamiento para el Plan de Operaciones del IERAC
- ✚ Creación de las Organizaciones Campesinas Provisionales de la Reforma Agraria

Estos productos dan cuenta de la fuerza que ejercen las ideas sobre los instrumentos de política pública. En este periodo, a nuestro parecer, las ideas que ejercieron mayor presión sobre la Ley fueron las de la red estatal, con su reformismo estratégico en pro de la modernización de una agricultura que beneficie al proyecto industrial de la época. Existieron algunos impulsos muy fuertes de parte de la red de terratenientes, que se visualizan en la falta de un articulado sobre las limitaciones a la tenencia de la tierra, lo cual constituyó un retroceso en comparación con la Ley de 1964. Además, se nota todavía en la creación de las organizaciones para la reforma agraria un fuerte afán tanto de la red estatal cuanto de la red de terratenientes por controlar la organización campesina y denegar su autonomía.

Una vez más, las creencias programáticas de la red indígena-campesina, fueron quedándose solamente a nivel de discurso político del gobernante pues la generación del seguro social campesino fue una de las estrategias de la reforma por consolidar las relaciones capitalistas de producción y no obtuvo los resultados esperados.

EVENTO TERCERO: ANTEPROYECTO LEY DE TIERRAS DE 2010-2012

Las redes de pp y sus propuestas de ley de tierras

Carrión (2012) desarrolla un análisis de las propuestas de ley de tierras y llega a la conclusión de que existen en el Ecuador tres corrientes ideológicas distintas que enmarcan estas propuestas y que se perfilan como tres modelos de desarrollo agrícola que se presentan a continuación:

Tabla 8: Síntesis de los anteproyectos de ley de tierras según modelos de desarrollo agrícola

ACTORES	MODELO DE DESARROLLO AGRÍCOLA	LINEAMIENTOS GENERALES	PUNTOS CLAVE DE LA PROPUESTA	LÍMITES SOBRE LA TENENCIA DE LA TIERRA
SIPAE	Modelo ligado a la Soberanía Alimentaria	Defensa de los intereses de los pequeños agricultores campesinos, afectación de tierras latifundistas y redistribución agraria.	Se busca sentar un marco normativo que fomente la estructura equitativa del acceso a la tierra, evitando el acaparamiento y la concentración como una catapulta para el desarrollo del buen vivir.	Se prohíbe la existencia de latifundios. Límites a la tenencia de la tierra: 500 ha., de carácter privado.
			Regular la propiedad agraria y propiciar la redistribución	
		Garantizar el acceso democrático a la tierra por parte de las familias de pequeños productores agrícolas, mujeres y jóvenes productores		
		Posiciona al campesino como un actor fundamental de la soberanía	Promover la integración del minifundio para garantizar condiciones dignas de reproducción social.	Causa de expropiación: cuando la extensión de la propiedad sea de 25 ha y no cumpla con la función

		alimentaria, de un nuevo modelo de interacción con la naturaleza y del desarrollo nacional.	Plantea que la función social y ambiental de la tierra está definida por cuán útil es para los pequeños productores, comunas, pueblos y nacionalidades, cuando no responde a un proceso de acaparamiento, es legal y cumple todos los requisitos legales en relación a los derechos laborales y cuando las condiciones de producción respeten la armonía de los ecosistemas.	ambiental o social, cuando el predio esté sujeto a gran presión demográfica o en ecosistemas frágiles. (Art. 53)
		Cambio en el modelo de acumulación del sector agropecuario.	La adjudicación de tierras estatales se realizará a favor de familias o colectivos sociales que hayan tenido posesión legítima de las tierras por lo menos por cinco años consecutivos o, a pobladores rurales que carezcan de tierra para garantizar su autosuficiencia en condiciones de dignidad. (Art. 57). Se contempla el apoyo estatal a los adjudicatarios de las tierras a través de asistencia técnica-productiva con visión agro-ecológica, crédito y acceso a las redes de comercialización. (Art.62).	Se protege a la vez, la propiedad de los pequeños productores campesinos de manera categórica pues sus tierras no pueden ser expropiadas, aún cuando no cumplan con su función ambiental, en cuyo caso, el Estado actuará para apoyar y aplicar correctivos (Art. 53).
Demandas de la CONAIE	Modelo ligado a la Soberanía Alimentaria	Vela por los intereses campesinos y de los pequeños productores y al fortalecimiento del mercado interno y de una reinserción del Estado en la política de tierras con el objetivo de que éste garantice los derechos de los pueblos y nacionalidades, implementando programas de fomento agropecuario y reconduciendo la	Replanteamiento de la perspectiva ideológica de la política de tierras: se busca una política más integral que beneficie a los campesinos.	Límites a la tierra: 20 ha en la Sierra, 100 ha en la Costa y 200 ha en la Amazonía.
			Replanteamiento del significado de la tierra: la tierra para quien la trabaja	
			El combate al latifundio	Nacionalización de toda la tierra que exceda los límites máximos en el marco del fortalecimiento de la propiedad colectiva y comunitaria.
			La redistribución agraria El fortalecimiento y la dotación de recursos para el sector campesino	

		política hacia las economías locales campesinas. (Carrión, 2011).		
COPISA y Red Agraria	Modelo Intermedio de Producción	Involucra una visión intermedia entre la visión campesina y la del agro-negocio, pues reconoce a los pequeños campesinos como sujetos del desarrollo y de la soberanía alimentaria pero propone insertarlos en la lógica de modernización capitalista de producción. (Carrión, 2012).	La función social y ambiental de la tierra está definida por sus niveles de productividad y de apego a las leyes laborales más que por su extensión. El incumplimiento de la función social y ambiental se da por: la no utilización de las obras de riego del Estado un año después de entregada la obra, el incumplimiento de la legislación laboral, explotación del trabajo infantil, contaminación del agua, suelo y medio ambiente por negligencia, improductividad de la tierra injustificada por más de dos años y/o utilización de semillas transgénicas u organismos genéticamente modificados (Art.33).	Se entiende por latifundio: 500 ha en la Costa y 200 ha en la Sierra. La afectación, sin embargo, no se dará en las propiedades que demuestren plena producción y aptitud agrícola, se plantean más bien alternativas para los latifundios productivos como su conversión a empresas agro-productivas en un plazo determinado o la venta del excedente de tierra en orden de prioridad: al Estado (Fondo Nacional de Tierras), trabajadores y trabajadoras agrícolas ligados a la propiedad y campesinos sin tierra aledaños a la propiedad. Solamente se advierte como causal de expropiación la improductividad de los latifundios. (Art. 26- 27)
			Genera varias alternativas legales para evitar la afectación de la tierra	
			Establece la expropiación de tierras por declaratoria de interés social en casos de altos niveles de pobreza, emigración o altas tasas de densidad demográfica, constatados a través de datos estadísticos. (Art. 35).	
		Respetar los espacios consolidados de la agroindustria y de los agro-negocios y propone regularlos en función de una transformación efectiva del mercado. (Carrión, 2012)	Se reconoce el derecho a la tierra a través de los procesos de adjudicación de tierras por el Fondo Nacional de Tierras para organizaciones de agricultores en extrema pobreza, sin tierra, migrantes campesinos, mujeres jefas de familia, entre otros actores sociales vinculados a la soberanía alimentaria. (Art. 46, 47).	
			Implementa reglas sobre función social y ambiental también para los predios	

			pequeños y medianos.	
			Propone la creación de un Ministerio de Soberanía Alimentaria (Art. 63).	
MAGAP y Federación Nacional de Cámaras de la Agricultura	Modelo de Modernización Productiva	Privilegia la figura del empresario capitalista como agente de la modernización del agro. La propiedad privada es el centro de la ley. Con respecto al agricultor campesino, dirige un paquete de asistencia social para su desarrollo. Procura la agencia del Estado en pro de proveer a la empresa agrícola de estímulos, infraestructura y demás recursos para mejorar su competitividad. La redistribución agraria no es un tema de discusión. (Carrión, 2012).	Garantiza el derecho a la propiedad de la tierra que cumple su función social y ambiental. La función social de la tierra implica la generación de empleo, redistribución equitativa de ingresos, utilización productiva y sustentable de la tierra. Su función ambiental involucra la conservación de la biodiversidad y manejo de las fuentes ecológicas.	Se determina la proscripción del latifundio y de las formas de concentración de la tierra. Se considera latifundio a terrenos con aptitud agropecuaria cuya extensión supera las 1000 ha, que pertenecen a una sola persona y que mantiene inactiva su capacidad productiva plena por motivos de negligencia. (Art. 115).
			Se impide la atomización de la tierra con aptitud productiva y la proliferación de los minifundios (Art. 24).	
			Se regula la redistribución de las tierras públicas a campesinos que carecen de ella. (Art. 40).	
			Se reconoce la posesión de la tierra que haya sido adquirida de buena fe, sin abuso, sin clandestinidad y sin el uso de la fuerza o violencia (Art. 40).	
			Se establece la redistribución (compra) de la tierra estatal, solamente, y estos beneficios están dirigidos a la redistribución hacia la población más vulnerable, fijando condiciones favorables para su adquisición pues en los casos de programas de redistribución, el Estado subsidiará hasta el 50% del valor de la tierra, mientras que en otros casos, dependiendo de las condiciones socio-económicas de los adjudicatarios, se cancelará anticipadamente el 25% del valor y el resto por dividendos semestrales o anuales. (Art. 55).	
				Establece la afectación de la tierra no sin antes imponer elevadas multas anuales para los predios que incurren en latifundio y que no informen a la autoridad agraria.

Fuente: Carrión, 2012 – Anteproyectos de Ley de tierras SIPAE, CONAIE, COPISA, MAGAP (2010-2012)

Elaboración: La autora

Análisis de las creencias programáticas, aprendizajes estratégicos y tradiciones de las redes de política pública

Antes de desarrollar el análisis, cabe señalar que los anteproyectos analizados responden a conjuntos de actores involucrados dentro de las redes. Si bien, cada uno de ellos ha presentado un proyecto de ley, existe toda una red de pp en donde se han tejido ideas, creencias, aprendizajes y tradiciones que han dado lugar a la materialización de las ideas. A continuación, se pretende desmenuzar cuáles son esos marcos ideacionales que se manifiestan en propuestas específicas de pp, tal como lo señala Kisby (2007).

Comenzaremos analizando la **red del movimiento indígena-campesino** en la cual se han impulsado dos propuestas de ley de tierras. Los desacuerdos entre las organizaciones más fuertes de la red (Copisa y CONAIE) vienen dados por el involucramiento de las organizaciones campesinas e indígenas con la red estatal. La propuesta final de la Copisa da cuenta de que su marco ideacional se vio influenciado por los intereses de mediación del sector gubernamental. Al interior del marco ideacional de la Copisa encontramos que conciben a la tierra como *“Un factor de producción fundamental”, “Si no tienes tierra y agua, no tienes vida”*(EACCO,2014, entrevista.)¹⁸ y que las creencias programáticas que dirigen su agencia, se encuentran en el plano de la incorporación del campesino en una lógica empresarial y de modernidad agrícola en donde se define a la función social y ambiental de la tierra en términos de regularidad legal más que de justicia social, lo cual no representa la lucha campesina que se ha plasmado en las anteriores redes de reforma agraria. Las diferencias entre el contexto estructural y el contexto ideacional (Kisby, 2007) son escasas pues se brindan varias posibilidades de limitación a la expropiación, definiendo diferentes mecanismos para evitarla.

¹⁸EACCOP: Entrevista Actor Clave COPISA

Según Bevir y Richards (2009), las redes de pp buscan dar respuesta a lo que consideran fallas de política pública. En este caso, la Copisa, encuentra una falta de normativa frente a las disposiciones constitucionales y de la Ley de Soberanía Alimentaria. Sin embargo, sus alternativas a las fallas no representan las tradiciones que han estado presentes al interior de la red. Tal vez, desde este momento, se podría señalar una reconstrucción de las tradiciones de la red indígena-campesina pues la alianza que se generó desde la red estatal dio un giro complejo sobre el telón de fondo de esta red, ya que a decir de Bevir y Richards (2009), la agencia también va construyendo la tradición. Sin embargo, puede a la vez, constituir éste tipo de vinculación, un fruto de los aprendizajes estratégicos (Marsh y Smith, 2000) de la misma red indígena-campesina en un intento por insertar sus demandas en la agenda pública pues históricamente, su estrategia fue vincularse a los actores bróker, más aún, esto nunca dio el resultado esperado en productos de pp, sino solamente en discursos previos a las leyes.

La agencia de la CONAIE, por su parte, responde evidentemente a un fuerte telón de fondo de tradición de lucha campesina por la tenencia de la tierra y la justicia social. La CONAIE, se mantiene firme con sus creencias programáticas sobre la concepción de la tierra: *“La tierra es nuestra madre que nos cría y nosotros la criamos a ella, es el elemento que nos da vida”* (EACCON, 2014, entrevista)¹⁹. Resulta muy interesante el indagar sobre el accionar histórico de la CONAIE, de la lucha que emprendió desde los años 60 como movimiento indígena y de cómo las tradiciones pesan fuertemente sobre su agencia. La CONAIE plasma en la esfera pública, el marco ideacional de todo un pueblo indígena arraigado a una cosmovisión de la tierra como parte constituyente del campesino, como la madre, como la proveedora. Por cuanto, materializa también esas creencias programáticas en los lineamientos que expone haciendo énfasis en la propiedad colectiva y comunitaria, el fortalecimiento de los mercados locales, el acceso a las redes de comercialización y fijando los límites a la concentración de la tierra más bajos de todos los anteproyectos de ley. En este caso sí se evidencia una brecha importante entre el contexto estructural y el contexto

¹⁹EACCON: Entrevista Actor Clave CONAIE

ideacional de la red, la falla de política pública es importante y las alternativas también, son radicales.

La **red del sector terrateniente** para este periodo se ha fortalecido y se ha compactado con más actores que se han unido al sector para velar por sus intereses. Al examinar esta red, necesariamente tenemos que analizar a la vez, la red estatal pues su alianza estructural es evidente. La red del sector terrateniente ha logrado irse posicionando cada vez mejor como un actor central y dominante de la red de pp y se creería que es así porque ha sabido aprender de experiencias pasadas y vincularse a los organismos centrales de la red estatal. Los aprendizajes estratégicos de esta red se constatan en el ejercicio de la presión sobre la red estatal y en emplear sus recursos de movilización con los actores económicos del país, además, de la fijar límites exageradamente amplios sobre la propiedad de la tierra, tomando en cuenta que en efecto, en su propuesta de ley no se perjudicaría ni siquiera al 1% de las propiedades pues el 99% de propiedades privadas tienen un límite máximo de 640 ha. (Carrión, 2011)

Para esta red, la tierra es concebida como un recurso más del proceso productivo que debe cumplir con la función social de emplear mano de obra y generar riquezas para el país, esas son las creencias programáticas que constituyen su marco ideacional y guían su agencia. También existen tradiciones que están presentes desde un primer periodo, una de ellas es esa noción de derecho sobre la tierra por herencia, por legado, adquirida de buena fe. Otra creencia programática muy fuerte es la del derecho de propiedad privada que como hemos podido visualizar, es uno de los principios básicos que guían el anteproyecto de Ley del MAGAP- Federación de Cámaras de la Agricultura. Esta red encuentra fallas de pp o una brecha entre el contexto estructural y su contexto ideacional en la medida en que busca una modernización productiva del agro en base al agro-negocio.

Por su parte, **la red social**, para este periodo ha desatado una agencia estratégica en función de los intereses de los pequeños productores agrícolas. El SIPAE que emerge como un nuevo actor que no se dibujaba en las anteriores redes, es a la vez, un aliado de las organizaciones campesinas y un experto, de ahí que su experticia le posiciona en un nivel

muy profundo de representatividad y legitimidad en toda la red de pp. Sus propuestas basadas en datos estadísticos y estudios científicos ligados de manera específica al índice de Gini sobre la concentración de la tierra, la expedición de un Atlas de concentración de la tierra en el país y los diversos estudios que, conjuntamente con otras organizaciones ha emprendido sobre la vulnerabilidad ambiental, le han dado todo el soporte para constituirse en el debate público como un actor referencial. Su agencia, incluso, es mucho más poderosa porque sus propuestas salen a la luz pública a través de su vinculación con el Programa Mundial de Alimentos como un actor intermediario para llegar a la Asamblea Nacional. Su propuesta es la más clara en términos de creencias programáticas: apoyo al pequeño productor agrícola, modelo de desarrollo agropecuario enmarcado en la soberanía alimentaria, límites a la extensión de la propiedad, función social y ambiental de la tierra diáfana. La tierra constituye para el SIPAE: “Un medio de vida desde una perspectiva multifuncional: es un medio de producción que genera relaciones de orden espiritual y cultural de los pueblos indígenas” (EACSI, 2014, entrevista).²⁰

La brecha entre el contexto estructural y el contexto ideacional de esta red, se expresan claramente en una búsqueda por plasmar de manera real en el instrumento legal, mecanismos concretos para dar paso a un contexto más semejante a la redistribución agraria.

Finalmente, **la red estatal**, presentó varios proyectos de ley por cada uno de los poderes que la conforman. La agencia de esta red puede ser analizada a través de las alianzas que emprendió con los diversos sectores. La red estatal es tan compleja que no puede ser examinada como un solo cuerpo, su fragmentación responde obviamente, a la división de poderes del Estado; sin embargo, sí se puede llegar a la conclusión de que las propuestas de ley que ha generado desde los diversos frentes, mantienen similitud en sus postulados. Las propuestas emprendidas en el marco de la Asamblea Nacional estuvieron alineadas con los postulados de la Federación de Cámaras de la Agricultura. Claro está que las propuestas de las bancadas de oposición al gobierno, estuvieron más bien vinculadas a

²⁰EACSI: Entrevista Actor Clave SIPAE

la red indígena-campesina como la del MPD y el Movimiento Indígena Evangélico. A pesar de ello, no tuvieron el protagonismo esperado. En la actualidad, la red estatal responde más bien a una red gubernamental, cuyos lineamientos se prescriben al interior del partido de gobierno Alianza País. Sus creencias programáticas con respecto a la política de tierras y reforma agraria se han transformado cuando en un inicio apoyaba las demandas de la red indígena-campesina, actualmente están ligadas al desarrollo económico que requiere el país y a una imperiosa necesidad de recursos para obra pública, su discurso, claro está se mantiene en el marco de la soberanía alimentaria. Tal vez el actor más representativo de esta red sea el MAGAP que responde al poder ejecutivo, para el cual la tierra significa: “Un elemento que genera confrontación entre sectores. Su distribución es un problema de política pública” (EACMA, 2014, entrevista).²¹

Productos de pp que emergen de la Ley y su relación con las ideas de las redes

Al momento (agosto de 2014), no se ha llegado a aprobar la Ley de Tierras en la Asamblea Nacional. Es un tema pendiente que ha sido reconocido por el gobierno como el siguiente que se tratará en las mesas de diálogo y en el pleno del organismo parlamentario. Aún no existen respuestas ni un panorama claro sobre los temas más polémicos acerca del latifundio y los procesos de redistribución de la tierra a los que hace alusión la Constitución, y que son las bases que sostienen las esperanzas de las organizaciones campesinas e indígenas.

Sin duda, los resultados que arroje el debate sobre la arena pública, seguirán la misma línea que ha tenido en las anteriores aprobaciones de ley de tierras pues los actores que históricamente se han posicionada, han adquirido cada vez más un telón de fondo que conlleva tradiciones que pesan de manera categórica sobre esta discusión.

²¹EACMA: Entrevista Actor Clave MAGAP

CONCLUSIONES

En respuesta al objetivo general que ha sido planteado en esta investigación sobre las transformaciones en la política de tierras y redistribución agraria del Ecuador en función de las redes tejidas alrededor de los anteproyectos de ley de reforma agraria y, haciendo un estudio a nivel comparativo entre estas redes y su evolución, según señala el objetivo tercero, anotamos lo siguiente:

- ✚ La red de política pública de tierras y redistribución agraria del país maneja una estructura compuesta por cuatro subniveles: red estatal, red indígena-campesina, red terrateniente y red del sector social. Esta estructura se ha mantenido a lo largo de los 60 años que son analizados a través de los eventos de ley. Existen variaciones al interior de las redes pero su estructura básica se mantiene.
- ✚ La agencia de la red total se ha mantenido durante todo el periodo analizado. Es decir, los actores de las redes han basado sus estrategias en la misma movilización de recursos que emplearon desde el primer periodo. La agencia de las sub-redes es previsible, al igual que los resultados de pp, aun cuando existen determinadas modificaciones a las agencias en sub-redes influenciadas por los aprendizajes estratégicos.
- ✚ A la luz de los preceptos de Stevenson y Greenberg (2000) acerca de los niveles de análisis macro-estructural y micro-nivel de las redes de pp, queda evidenciado que el establecimiento de la política pública de tierras y redistribución agraria responde a las ideas que se encuentran al interior de los tejidos asociativos, y que el actor que más logre vincularse a los intereses del Estado al ser el actor más prominente y decisivo, obtendrá un posicionamiento mayor de sus intereses a nivel de ejecución de política pública. A pesar de que un actor movilice un sinnúmero de recursos y establezca un mayor número de alianzas con sectores significativos, el peso de la decisión sobre la política pública siempre se encontrará en el vínculo más fuerte que

tenga el sector estatal con el actor de su preferencia. Es decir que la política pública responde a un tema estructural de fuerzas sociales y a un núcleo duro de marcos ideacionales al interior de ella (posición de la red y estructura política de oportunidad- macro nivel), más no a eventos coyunturales relacionados con las estrategias de las redes involucradas (generación de la oposición y decisiones en la estrategia- micro nivel).

- ✚ Se ha constatado que los actores periféricos pueden generar cambios sobre los medios más no sobre los productos trascendentales de pp.
- ✚ En relación a la transformación de las redes a partir del análisis de redes sociales (SNA), se ha tomado como referencia dos criterios de medición: la densidad de la red y la centralidad. Recordemos que las relaciones que han sido analizadas corresponden únicamente a alianzas entre actores.

Con respecto a la densidad.-

La densidad es la medida de proporción de las relaciones existentes frente a las relaciones posibles al interior de una red. Su medición se realiza a través de la división de las relaciones existentes (en este caso relaciones de alianza) y el número máximo de posibles relaciones.

En el primer periodo (1964) encontramos un total de 202 alianzas, mientras que el número máximo de posibles alianzas es de 1806. Por cuanto, se evidencia una densidad de la red bastante baja con 0,11. Este dato nos anuncia que no existió gran cantidad de alianzas entre actores, que éstas son muy estratégicas y que están bastante concentradas en los sub-niveles.

Para el periodo 1973, encontramos un total de 71 alianzas en toda la red, mientras que el número máximo de posibles alianzas es de 1482. Eso genera una densidad de 0,05. Se evidencia así, una reducción significativa de la movilización

de alianzas entre actores en el nivel de la red total. Vemos que la mayoría de relaciones se concentra el interior de la red indígena-campesina a nivel de cliqué.

El tercer periodo es el que más nodos y más relaciones presenta. Sin embargo, el número de alianzas es de 152, comparadas con el total de posibles alianzas de 3080, tenemos una densidad de 0,02 que es un indicador de que las alianzas son aún más bajas en este periodo. Más aún, este dato debe ser analizado en la medida en la que, si bien, las relaciones de alianza entre actores son menos, existen alianzas más estratégicas con expertos y con poderes del Estado, tanto por parte de la red indígena-campesina como por parte de la red terrateniente.

Con respecto a la centralidad.-

La centralidad en SNA mide la importancia de un actor sobre todo el entramado de la red total. En esta categoría se mide el número de alianzas dirigidas de un nodo hacia otro y se comprende así por actor central al actor que más alianzas dirigidas mantenga. Es fácil notar cuáles son los nodos a los que se dirigen las alianzas porque son actores centrales que están dotados de mayores recursos para influenciar sobre la política pública. Como veremos generalmente estos actores son los de la red estatal.

1964: El actor que señala mayor centralidad para este periodo es la Junta Militar de Gobierno con 11 alianzas, estas alianzas provienen en su mayoría de la red terrateniente. Cabe hacer hincapié en que no se visualiza ninguna alianza con la red indígena-campesina si no, solamente a través del vínculo entre la Misión Andina y los pequeños campesinos agrícolas.

1973: El actor prominente en este periodo es la Federación Campesina Latinoamericana de la red indígena-campesina con un total de 11 alianzas. Este resultado empata con el análisis cualitativo sobre la actoría del movimiento indígena en esta época que fue bastante punzante para la red estatal. Su capacidad de acción y su relevancia se deben, sin duda a la red de alianzas que tejieron para la época.

2010-2014: Para este periodo, el actor sobre el cual se tejieron más alianzas es todo el conglomerado del poder legislativo, resultado que da cuenta de la esencia de la función legislativa sobre la discusión de la ley. Este actor presenta 12 relaciones de alianza. Sin embargo, cabe destacar que en la misma red, la Copisa cuenta también con 5 relaciones de alianza que lo convierten en un actor clave. El MAGAP por su parte presenta 9 relaciones, sin embargo, 4 de ellas responden a alianzas con actores del mismo poder ejecutivo, lo cual da cuenta de un fortalecimiento del sistema de planificación gubernamental. Al interior de la red social encontramos un sólido posicionamiento del SIPAE como el experto más importante de la red. El número de alianzas que se generaron con este actor fueron 6 destacándose su relacionamiento con todos los sectores: académico, organizativo de base y con las ONG tanto nacionales como internacionales.

Ahora, si bien estos actores son relevantes por el número de nodos con los cuales establecieron alianzas, el actor decisivo al interior de la red ha sido la Federación de Cámaras de la Agricultura pues en todos los periodos de expedición de ley de reforma agraria, mantiene una vinculación con la red gubernamental a través de los poderes ejecutivo y legislativo, y, como ya se ha analizado, ésta es la relación determinante sobre los productos de política que se han plasmado en el instrumento legal. (Ver gráficos de redes sociales)

Hagamos un breve recuento:

1964: Alianza de la Cámara de la Agricultura con la Comisión Especial para la resolución de la Ley de Reforma Agraria.

1973: Alianza de la Federación Nacional de Cámaras de la Agricultura con los Ministerios del Frente Económico.

2010-2014: Alianza de la Federación de Cámaras de la Agricultura con el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP).

Conclusiones sobre la Red Estatal:

1. Observando el movimiento de la red estatal a lo largo de los tres periodos se encuentra que en un primer momento, la transformación de la red de 1964 a la red de 1973 implicó un fortalecimiento integral al consolidar sus entidades en organismos más fuertes y más autónomos en relación a las decisiones internas del gobierno. Si bien en el 73 la política pública respondía también a intereses extranjeros, por lo menos los organismos al interior dejaron de ser explícitamente organismos de carácter económico-privado. La inserción de la CEPAL como uno de los expertos, deja entrever que la política apuntaba a un fortalecimiento del mercado interno y una apuesta por emprender políticas de tendencia regional. Ya para el año 2010, la estructura común de la red en donde los actores económicos y privados son nodos de la red estatal, cambia de manera profunda y encontramos una red estatal en donde los poderes económicos no se visibilizan fácilmente como ejes estructurales de la misma.
2. La vinculación que existe entre la red estatal y la red terrateniente a través de la Federación de Cámaras de la Agricultura y el poder ejecutivo, no se transforma, está presente en las tres redes de pp. Los cambios que se pueden evidenciar al respecto, responden más bien a recursos movilizadas por los actores que dan cuenta de panoramas políticos distintos, sin embargo, la relación de alianza más fuerte que tiene esta red es aquella.
3. En toda la trayectoria de la pp, existieron dos actores que se constituyeron como actores bróker desde la agencia de la red estatal, denominados por Stevenson y Greenberg como “brókers gubernamentales”: el uno, la Misión Andina que vino a apoyar la labor de la reforma agraria en 1964 pero con una agencia más bien enfocada en el ámbito de la gestión de la reforma. El otro actor es la COPISA que se constituye en 2009 pero con la diferencia de que se crea con el objetivo de ser el agente autorizado por la red estatal para dar lugar a la creación de la ley, con la

característica particular de que su labor principal era la de recoger las demandas de los sectores más débiles vinculados al agro. Esta estrategia que responde a un contexto muy particular de política que vive el Ecuador y que empata con criterios de participación e inclusión de los y las ciudadanos/as en los aspectos de la gestión pública, se convirtió en un elemento que vino a desequilibrar el poder de la red indígena-campesina y a fragmentar al movimiento en dos corrientes.

4. La agencia de la red estatal responde a un reformismo estratégico que depende en cada periodo de la fuerte influencia del contexto en el cual se desarrolla la red total de política pública. Para el año 1964 encontramos la aprobación de una ley de reforma agraria que se debe a un interés reformista por la inserción del país en el modelo capitalista de producción. En el año 1973, la proclamación de la ley tiene al interior un interés reformista por el fortalecimiento de la producción y el desarrollo modernista del país y, finalmente, para el periodo 2010-2014 el gobierno actúa con un interés reformista de la producción hacia la producción masiva y el agro-negocio.
5. Se evidencia una proliferación de actores al interior de la red estatal del periodo 2010-2014. Los poderes del Estado se han hecho más visibles y la inserción de actores de la sociedad civil y las organizaciones sociales son evidentes. Esto se debe a una política social más aperturista en relación a la participación.

Conclusiones sobre la Red Indígena-Campesina

La estructura de la red ha sufrido transformaciones por la influencia dialéctica del contexto sobre su orden. La transformación más visible entre el periodo 64 al 73 es la consolidación del movimiento indígena y la proliferación de federaciones a nivel nacional, hecho que dio paso al fortalecimiento del movimiento indígena y su aparición más importante en la palestra pública con el levantamiento indígena de los años 90. Para el evento de 2010-2014, la red, como se ha mencionado en varias

ocasiones, sufre un fraccionamiento por la alianza de un sector con la red estatal y por la ruptura de su telón de fondo, hecho que va de la mano con el poder de la red estatal como actor central a través del cual puede *“juntar grupos de acción u oponer movimientos iniciados desde los actores periféricos”* (Stevenson y Greenberg, 2000).

Conclusiones sobre la Red del Sector Social

Los actores más trascendentes de esta red son, sin duda, los expertos. Se constata que en las dos redes primeras (64 y 73) los expertos se encuentran al interior de la red estatal, mientras que para el evento tercero, los expertos se consolidan al interior de este sector y desarrollan alianzas tanto con la red indígena-campesina cuanto con la red estatal. La FAO, por ejemplo, se moviliza en este tercer periodo al sector social y se vincula con la en la búsqueda por una política de tierras que responda al debate sobre el acceso de los recursos productivos para las mujeres en función de generar mayores índices de desarrollo.

Resulta interesante destacar quiénes son los expertos considerados como tales para cada una de las redes de política y también cómo esa experticia se devela en las lineamientos de cada ley. Para la Copisa y la Red Agraria, los expertos fueron técnicos franceses que manejaban un discurso bastante radical sobre la redistribución agraria. Estas propuestas se fueron desvaneciendo cuando el MAGAP intervino en el desarrollo del formato legal de la propuesta pues muchos ideales que se plantearon eran inviables, según el Ministerio. La Copisa también trabajó con la FAO, de lo cual se constata que esta propuesta de ley impulsa de manera muy fuerte una vinculación de la mujer con el derecho a la tenencia de la tierra. Por su parte el MAGAP trabajó su propuesta conjuntamente con técnicos brasileños, fruto de ello se asienta en su propuesta de ley el concepto de “módulo agrario” que fue implementado en el Brasil y que se asemeja a la de unidad productiva familiar de las anteriores leyes de los eventos primero y segundo. Es de resaltar que para el MAGAP un valioso experto fue la Corporación ECOLEX, de carácter privado.

Otro actor que empleó el recurso de la experticia fue la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional. El Programa Mundial de Alimentos fue su aliado, sin embargo, esta experticia tuvo un costo político alto para la Asamblea por la interferencia del SIPAE como experto nacional en alianza con el PMA al desarrollar una propuesta bastante radical sobre la reforma agraria que fue leída por los medios de comunicación y los sectores terratenientes como la propuesta gubernamental. La propuesta del SIPAE es bastante controversial porque es el actor que mejor maneja los datos sobre la tenencia de la tierra en el país y dilucida de forma muy clara la desatención de la que ha sido víctima el agro durante los últimos 60 años. El SIPAE se constituye como el actor bróker que inició el debate público sobre el tema de la ley.

Conclusiones sobre la Red Terrateniente:

Paradójicamente la red terrateniente no movilizó recursos de experticia con actores relevantes, ni estableció alianzas con otros sectores a más de la vinculación ya estructural de la Federación de Cámaras de la Agricultura con el MAGAP. Aun así, sus creencias programáticas y sus intereses lograron paralizar durante cuatro años la discusión sobre los posibles cambios a la ley de tierras. Su nivel de poder es tan alto sobre la configuración de la red que se constata para este tercer periodo que es el actor más fuerte de la red total, al igual que en los periodos anteriores. Incluso se llegaría a afirmar que ejerce más influencia que cualquier otro actor de la red estatal.

Al interior de esta red, es importante destacar la emergencia del sector del agro-negocio en el tercer periodo como un actor que cambia la configuración tradicional de la red y con ello, las creencias programáticas que envuelven el discurso de los actores.

En relación al objetivo segundo sobre el estudio de las creencias programáticas, los aprendizajes estratégicos y las tradiciones de las redes que intervienen en la configuración de la pp, se ha llegado a establecer los siguientes criterios:

- ✚ Queda evidenciado cómo a través del análisis de las ideas sobre el entramado de la política pública, un mismo problema puede simultáneamente tener distintos significados dependiendo del marco ideacional con el que se le mire y los intereses o ideales que al respecto se mantengan. Esta afirmación tiene su base empírica en la constatación de las diferencias existentes entre creencias programáticas sobre la tierra que tiene cada actor y sus propuestas puntuales acerca de los límites a la tenencia de la tierra que plantean en sus propuestas de ley.

- ✚ El debate por la redistribución de la tierra se mantiene en el foco de la discusión pública porque la red indígena-campesina sostiene un fuerte telón de fondo basado en tradiciones de la lucha por la tierra que *“no parten de hechos sociales dados sino más bien son el productor de la construcción de una creencia en el contexto de una tradición o un discurso y en respuesta a los problemas de política pública”* (Bevir y Richards, 2009: 39).

- ✚ Los marcos ideacionales de las otras redes han sufrido cambios profundos de acuerdo al contexto, sin embargo, las creencias programáticas de la red indígena-campesina representada por la Conaie son inamovibles. Lo que sí se destaca es que a medida que el contexto genera vientos a favor, las demandas han sido más fuertes y han tenido más eco sobre la esfera pública. Al momento, el contexto no genera el mismo posicionamiento para el movimiento indígena que en las anteriores reformas agrarias. A más de ello, se evidencia también que mientras que la red indígena- campesina mantiene sus ideales, la red de oposición (red terrateniente) también mantiene los

suyos y moviliza sus recursos para posicionarse en la red total, lo cual hace que el problema de pp se mantenga en el tiempo pues siempre existirá para esta red una gran falla de política.

- ✚ Se ha observado la existencia de un sólido telón de fondo conformado por tradiciones sobre todo al interior de la red de actores que estructuran la red indígena-campesina. Este telón de fondo se ha manifestado en la agencia de la Conaie y ha generado a su vez una ruptura con las creencias programáticas de las redes campesinas más vinculadas a la gestión estatal.

Tras analizar con detenimiento los resultados empíricos que emergen de este estudio, se puede llegar a la conclusión de que la **hipótesis** planteada se valida parcialmente. Recordemos que la hipótesis sostenía que las transformaciones en la política de tierra y redistribución agraria del Ecuador tienen que ver con el cambio en las creencias programáticas de las redes de política pública y con el contexto en el que estas interactúan.

Esta aseveración es cierta en la medida en la que el cambio en el contexto sobre el cual se desarrolla la política pública da lugar a las transformaciones de la misma, para lo cual nos apoyamos en los estudios de Marsh y Smith (2010) que han sido recabados a profundidad. Sin embargo, se confirma solamente en un cierto nivel que el cambio en las creencias programáticas de las redes haya dado lugar a un cambio más profundo en la política, pues, como ya fue descrito anteriormente, la pugna por la tenencia de la tierra sigue vigente por la existencia de un fuerte telón de fondo de la red del movimiento indígena-campesino y a la vez por un posicionamiento estratégico y estructural de la red de terratenientes.

Como ya hemos visto, los cambios a nivel de política han sido muy poco significativos y esto se debe a que la agencia de la red estatal siempre responde a aquel reformismo estratégico que se transforma de acuerdo al contexto y a los intereses programáticos gubernamentales.

La hipótesis segunda manifiesta que la debilidad de la política de tierras y redistribución agraria responde a una baja incidencia de las organizaciones indígenas y campesinas sobre la acción estatal, una falta de alianzas fuertes en torno a la lucha por la tierra, además de una fuerte incidencia de los dominios colectivos liderados por el negocio agrario sobre la gestión estatal. Esta hipótesis queda completamente validada. Su validez se sustenta a lo largo de todo este estudio.

La tercera hipótesis señala que los pequeños productores agrícolas tienen injerencia dentro de la política de tierras a través de actores bróker (ONG, organizaciones indígenas y campesinas, redes agrícolas). Esta hipótesis también se comprueba a lo largo del análisis, sobre todo puede ser visualizada de manera gráfica en las redes sociales. En la tercera red se suman también los expertos como actores bróker neutrales y los organismos estatales como actores bróker gubernamentales.

BIBLIOGRAFÍA

Alegrett, Raúl (2005). *Evolución y tendencias de las reformas agrarias en América Latina*. Caracas, Venezuela.

Arruda, Plinio (2005). *La reforma agraria en América Latina: una revolución frustrada*. Buenos Aires: Observatorio Social de América Latina. CLACSO.

Barsky, Osvaldo (1984). *La Reforma Agraria Ecuatoriana*. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional. FLACSO- Ecuador.

Benson, Kenneth (1977). *Organizations: A dialectical view*. Sage Publication, Inc.

Bevir, Mark y Richards, David (2009). *Decentring policy networks: a theoretical agenda*. En *Public Administration* 87.

Brassel, Frank; Ruiz, Patricio y Zapata, Alex (2009). “La estructura agraria en el Ecuador: Una aproximación a su temática y tendencias”. En *¿Reforma Agraria en el Ecuador? viejos temas, nuevos argumentos*. Quito, Ecuador: SIPAE.

Bravo, Lucía (2009). “Análisis de las Políticas Agrícolas aplicadas en el Ecuador de los noventas desde la perspectiva de la soberanía alimentaria”. Tesis de maestría. Quito, Ecuador: FLACSO-Ecuador.

Bressers, H & L.J. Jones (1998). *The selection of policy instruments: a network-based perspective*. En *Journal of Public Policy*, 18 .

Bressers, H. & Toole Laurence (2007). *Instrument selection and implementation in a networked context*. En Eliadis et. al (Eds.). *Designing Government*. Montreal: McGill-Queen’s University Press.

Bretón, Víctor (2005). “Glocalidad y reforma agraria: ¿De nuevo el problema irresuelto de la tierra?” En *Revista ÍCONOS* No. 24 enero 2006, Quito, Ecuador: FLACSO.

Carrión, Diego. (2011). *Los proyectos de una nueva legislación de la tierra en el Ecuador*. Quito, Ecuador: Observatorio del Cambio Rural.

Carrión, Diego. (2012). “Los proyectos de nueva legislación de la tierra en el Ecuador”. En *Revista La Tendencia* No. 13 abril-mayo 2012. Quito, Ecuador: FES –ILDIS.

Castillo, Pedro (2009). *El derecho a la tierra y los acuerdos internacionales EL CASO DEL PERÚ*. Lima, Perú: Centro Peruano de Estudios Sociales.

CEPAL (2003). *Mercados de Tierras Agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.

CEPAL (2011). *Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura: Nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL No.113. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.

Chiriboga, Manuel. (1984). “El Estado y las políticas hacia el sector rural”. En *Ecuador Agrario: ensayos de interpretación*. Quito, Ecuador: Editorial El Conejo.

Cuvi, Nicolás (2009). “Las semillas del imperialismo agrícola estadounidense en el Ecuador”. *PROCESOS Revista Ecuatoriana de Historia*. Quito, Ecuador.

Díaz, Holger (2001). “El Movimiento Indígena como actor social a partir del levantamiento de 1990 en el Ecuador: Emergencia de una nueva institucionalidad entre los indígenas y el Estado entre 1990-1998.” Tesis de maestría. Quito-Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Evans, Mark (2001). *Understanding dialectics in policy network analysis*. En *Political Studies*, Vol. 49, 542-550.

FIAN Ecuador y Organización Unión Tierra y Vida (2013). *Monitoreo de Políticas de Tierra y el Derecho a la Alimentación en el Ecuador. Informe 2013*. Quito, Ecuador.

Gondard, Pierre y Mazurek, Hubert (2001). *30 años de Reforma Agraria y Colonización en el Ecuador (1964-1994): dinámicas espaciales*. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Giddens, Anthony. (1995). *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Guerrero, Andrés. (1983). *Haciendas, capital y lucha de clases andina*. Quito, Ecuador: Editorial El Conejo.

Jasanoff, Sheila y Long, Marybeth (2004). *Earthly Politics – Local and Global in Environmental Governance*. London: Massachusetts Institute of Technology. Cambridge, Massachusetts.

Jordán, Fausto (2003). “Reforma agraria en el Ecuador” en *Proceso agrario en Bolivia y América Latina*. La Paz, Bolivia: CIDES-UMSA, Posgrado en Ciencias del Desarrollo PLURAL editores.

Kay, Cristóbal (2007). *Algunas reflexiones sobre los estudios rurales en América Latina*. Institute of Social Studies, La Haya.

Kay, Cristóbal y Pineda, Marcela (1998). “¿El fin de la reforma agraria en América Latina? El legado de la reforma agraria y el asunto no resuelto de la tierra.” En *Revista Mexicana de Sociología*.

Kay, Cristóbal y Salazar, Graciela (2001). "Estructura agraria, conflicto y violencia en la sociedad rural de América Latina." En *Revista Mexicana de Sociología*.

Kingdon, Jhon (2010). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Pearson Publishing House. University of Michigan.

Kisby, Ben (2007). *Analyzing policy networks. Towards an ideational approach*. En *Policy Studies, Vol 28 (1)* 71-90.

Knoke, D & Yang, S. (2008). *Social network analysis*. London: Sage.

Knoke, David (1993). *Networks as political glue*. En Wilson (Ed.). *Sociology and the public agenda*. London: Sage

Latour, Bruno (2001), *La esperanza de pandora: ensayos sobre la realidad de los estudios de la ciencia*, GEDISA, Barcelona, pp. 13-98; 208-257.

Marsh, David & Smith, Martin (2000). *Understanding policy networks: towards a dialectical approach*. En *Political Studies, Vol 48*.

Martínez, Luciano (2000). *Antología de Estudios Rurales*. Quito, Ecuador: FLACSO, Sede Ecuador.

Martínez, Luciano (2002). *Economía Política de las Comunidades Indígenas*. Quito, Ecuador: ILDIS, AbyaYala, FLACSO, Sede Ecuador.

Martínez, Luciano (2012). "El Caso Ecuador" en FAO (2012) *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*. FAO.

North, Liisa (2007). "El Desarrollo Rural: sine qua non del desarrollo nacional." *En Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*. Quito, Ecuador.

North, Liisa y Cameron, John (ed). (2008). *Desarrollo Rural y Neoliberalismo*. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito- Ecuador.

Pachano, Simón. (1984). "Transformación de la estructura agraria: personajes, actores y escenarios". En *Ecuador Agrario: ensayos de interpretación*. Quito, Ecuador: Editorial El Conejo.

Quijano, Aníbal (2005). El Movimiento Indígena y las cuestiones pendientes en América Latina. En *Revista Argumentos- Universidad Autónoma de México*. México D.F., México.

Radhuber, Isabella (2008). *El poder de la Tierra*. La Paz, Bolivia: Plural Editores.

Ramírez, Silvia (2007). "Derechos indígenas y redes de mediación política en la Tarahumara: los actores sociales y su interrelación en el conflicto territorial de Pino Gordo por la tierra y el bosque." Tesis de doctorado. México D.F., México: FLACSO Sede México.

Rosero, Fernando (1983). "Estado y agricultura en el Ecuador. El proceso de formulación de la Ley de Reforma Agraria de 1973". En *El Estado y la Economía. Políticas económicas y clases sociales en el Ecuador y América Latina*. Quito, Ecuador: Publicaciones IIE-PUCE.

Roth, André (2012). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.

Rubio, Blanca. (2010). *El nuevo modelo de soberanía alimentaria en América Latina*. México D. F., México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Sánchez, José (2010). *El movimiento indígena ecuatoriano*. Quito, Ecuador: Editorial AbyaYala.

Sepúlveda, Cristian. (1982). “Vías de transformación, economías campesinas y política agraria: Tres dimensiones de la Discusión agraria actual en el Ecuador.” En *Estructuras Agrarias y Reproducción Campesina. Lecturas sobre transformaciones capitalistas en el agro ecuatoriano*. Quito, Ecuador: Publicaciones IIE- PUCE.

SIPAE (2011). *Atlas de la Tenencia de la Tierra en Ecuador*. Quito, Ecuador: Fundación Rosa Luxemburgo.

Stevenson, William y Greenberg, Danna (2000). *Agency and Social Networks: Strategies of Action in a Social Structure of Position, Opposition, and Opportunity*. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 45, No. 4 (Dec., 2000), pp. 651-678.

Viteri Díaz, G.: (2007) *Reforma Agraria en el Ecuador*, Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2007b/298/

DOCUMENTOS

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Asamblea Nacional del Ecuador. Quito, Ecuador.

Plan Nacional de Desarrollo del Ecuador. (2009-20013). Secretaría Nacional de Planificación. Quito, Ecuador.

Ley de Reforma Agraria y Colonización. (1964). Administración Junta Militar de Gobierno. Quito, Ecuador.

Ley de Reforma Agraria. (1973). Administración del Gral. Guillermo Rodríguez Lara. Quito, Ecuador.

Propuesta de Ley Orgánica de Tierras y Territorios. (2011). Propuesta de la Confederación Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria. Quito, Ecuador.

Propuesta final de anteproyecto de Ley de Tierras. (2010). Propuesta del Sistema de Investigación Agraria del Ecuador. Quito, Ecuador.

Propuesta de Ley de Tierras. (2012). Propuesta del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. Quito, Ecuador.

ENTREVISTAS

EACMA1: Entrevista actor clave MAGAP, realizada al Director de Planificación del Proyecto Plan Tierras, mayo de 2014.

EACMA2: Entrevista actor clave MAGAP, realizada al Director de la Dirección de Normativa y Políticas de Tierras y Reforma Agraria, mayo de 2014.

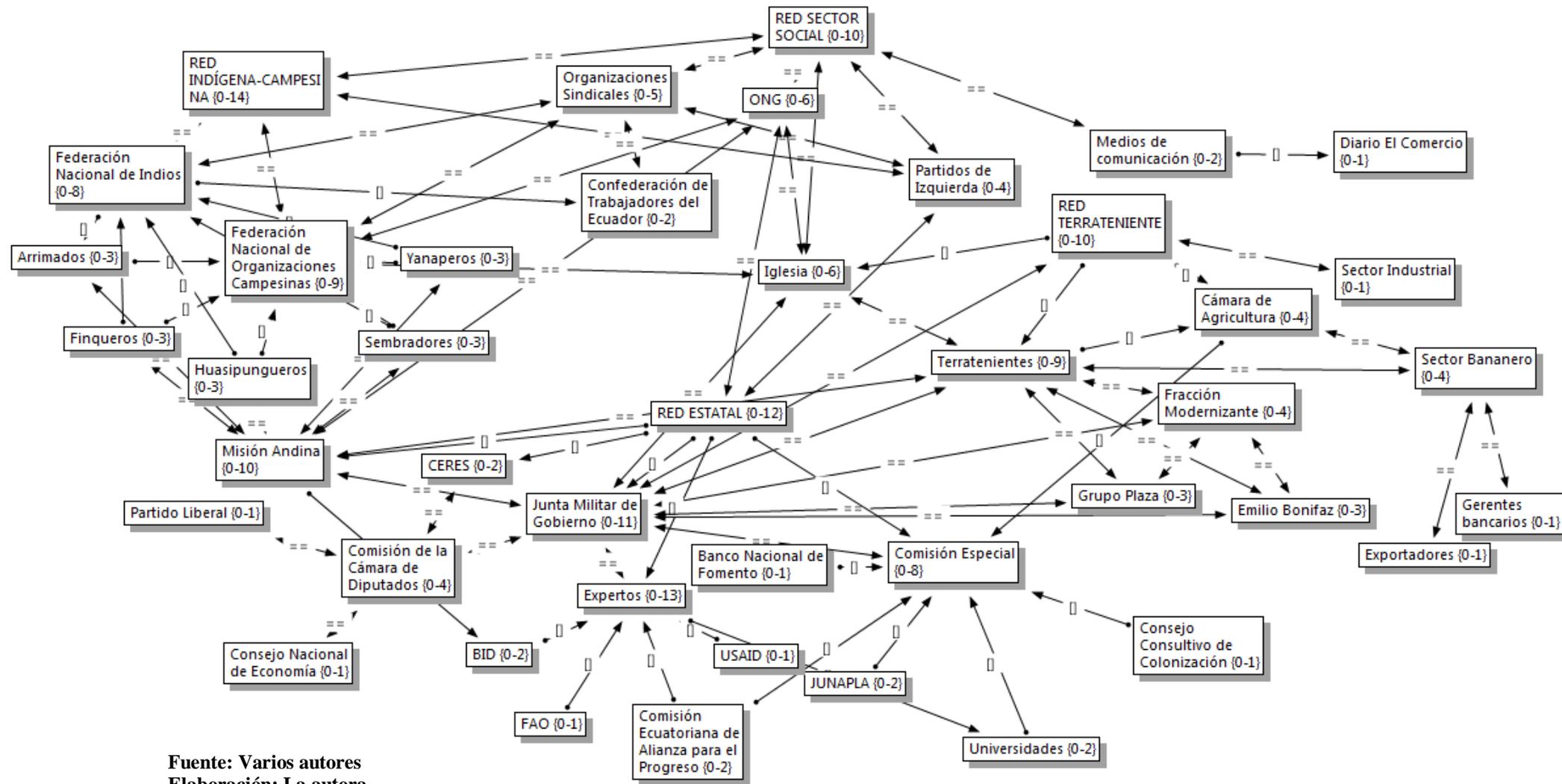
EACCOP: Entrevista actor clave COPISA, realizada a Conferencista del Organismo, agosto de 2014.

EACCON: Entrevista actor clave CONAIE, realizada al Presidente de Ecuarrunari, agosto de 2014.

EACSI: Entrevista Actor Clave SIPAE, realizada al Director del Sistema de Investigación, agosto de 2014.

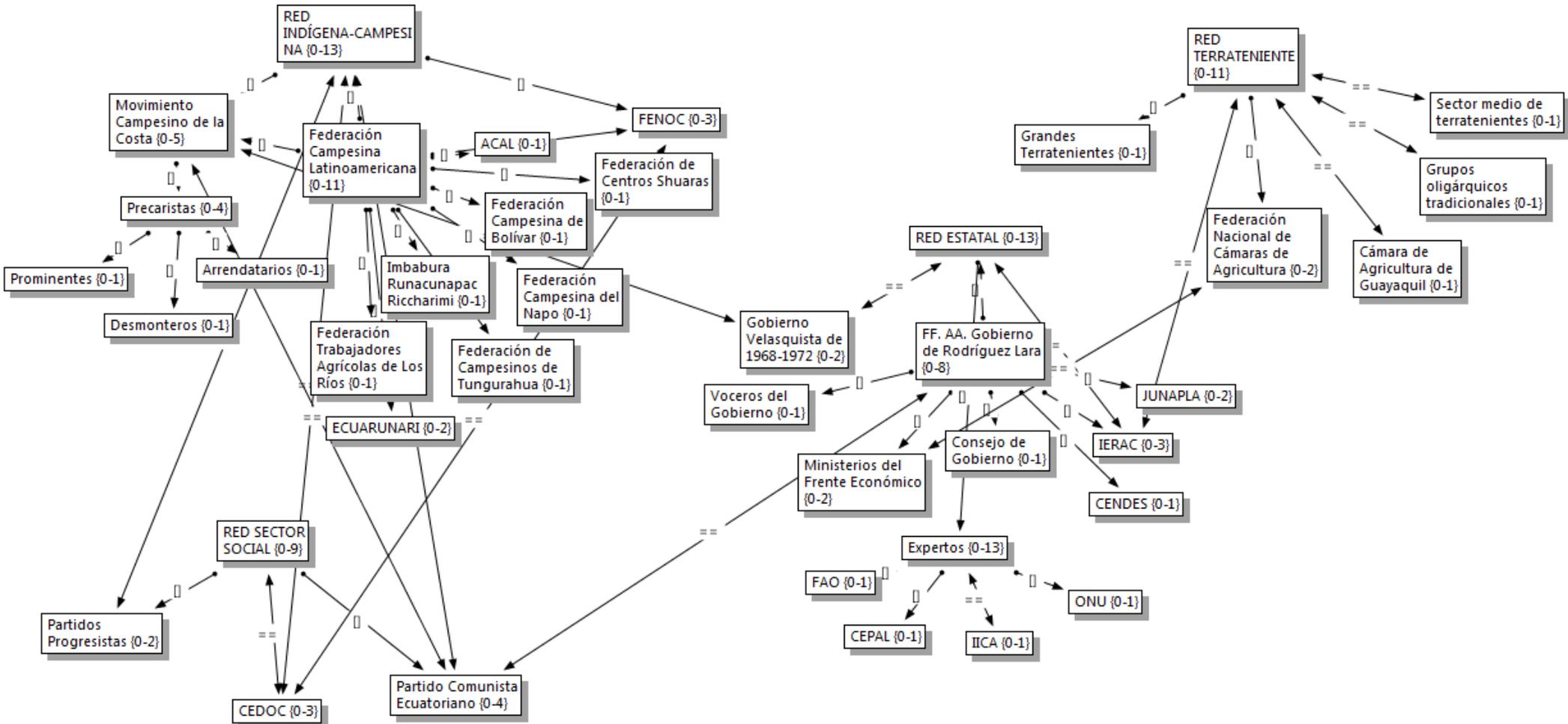
ANEXOS

Gráfico #3: Red de política pública para el establecimiento de la Ley de Reforma Agraria de 1964



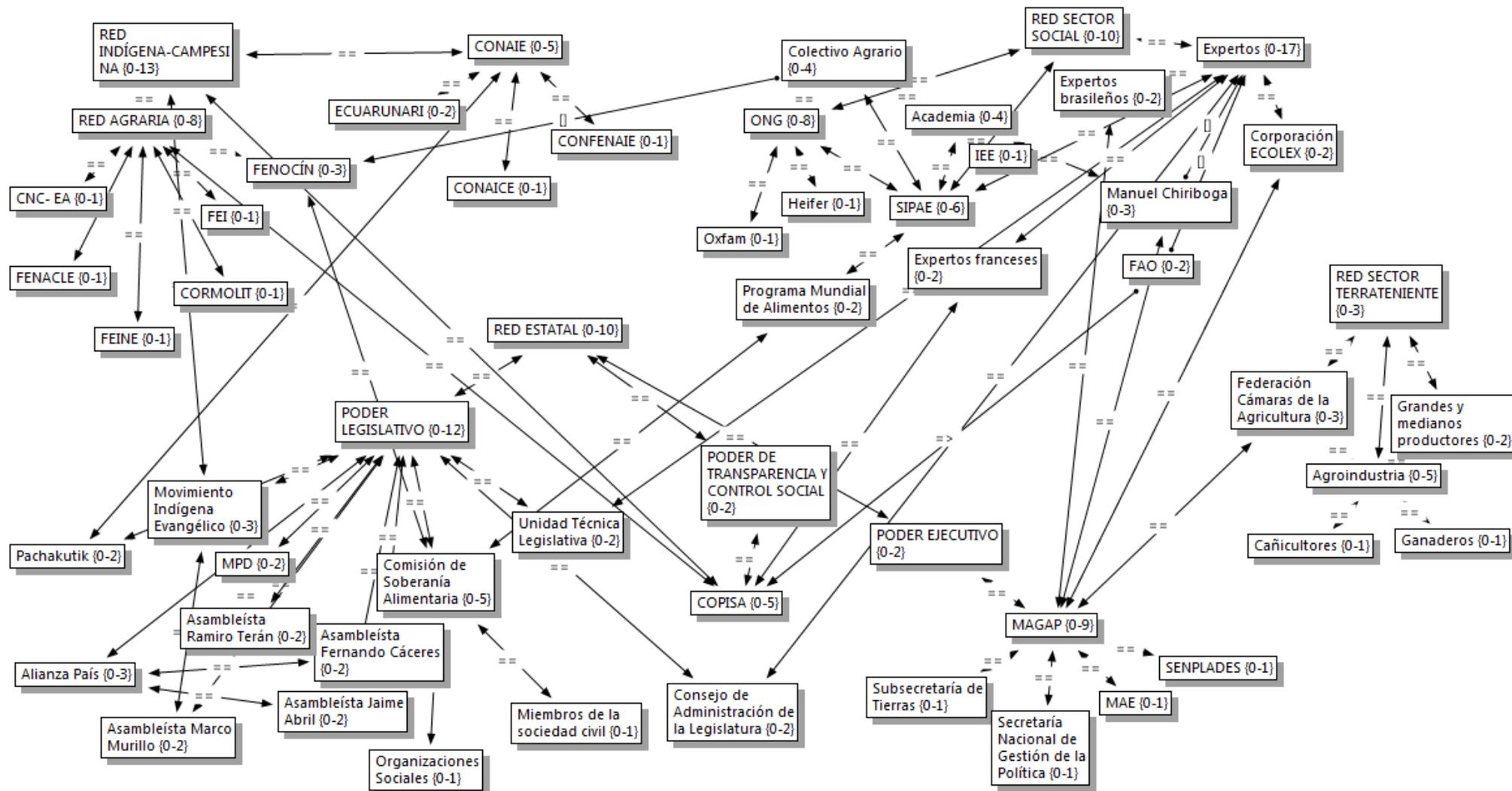
Fuente: Varios autores
Elaboración: La autora

Gráfico #4: Red de política pública para el establecimiento de la Ley de Reforma Agraria de 1973



Fuente: Varios autores
Elaboración: La autora

Gráfico # 5: Red de política pública para el establecimiento de la Ley de Tierras (2010-2014)



Fuente: Análisis hemerográfico
Elaboración: La autora