

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2014-2016

Tesis para obtener el título de maestría en Políticas Públicas

Análisis del diseño de la política de Agricultura Familiar Campesina en el Ecuador situando a la soberanía alimentaria como idea programática bajo un enfoque de redes de política

Daniela Patricia Barragán Torres

Asesor: Marco Antonio Córdova Montúfar

Lectoras: María Belén Albornoz y Betty Espinosa

Quito, enero de 2020

## **Dedicatoria**

El logro alcanzado lo dedico a mí pilar, mi familia, que siempre me apoyó con palabras de aliento, tiempo y amor incondicional para dar lo mejor de mí.

A Diego por mostrarme que en la complementariedad de perspectivas de puntos de vista está la riqueza del pensamiento.

A la familia del Programa que me apoyó durante la maestría con su conocimiento de campo y a conocer la satisfacción de la palabra servir.

A mi familia grande y amigos por estar siempre pendientes y colaborando en lo que necesitaba.

## Tabla de contenidos

<b>Resumen</b> .....	VII
<b>Agradecimientos</b> .....	XI
<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo 1</b> .....	5
Análisis de las Políticas Públicas .....	5
1.1. Etapa de Políticas Públicas.....	7
1.1.1. Diseño de la Política.....	8
1.2. Las ideas en la formulación de las políticas.....	10
1.3. Instrumentos de la política en la formulación .....	11
2. Modelo de Análisis .....	14
2.1. Enfoque de redes de política .....	14
2.1.1. Modelo híbrido .....	17
2.1.1.1. Modelo dialéctico.....	17
2.1.1.2. Modelo Ideacional- Ben Kisby .....	22
3. Metodología .....	24
3.1. Selección del Caso .....	24
3.2. Metodología cuantitativa. Grafos.....	28
3.3. Metodología cualitativa.....	29
<b>Capítulo 2</b> .....	32
Contexto de la política.....	32
2. Red y Contexto por períodos .....	40
2.1. Período 1964-1980 La Reforma Agraria e inicio de las políticas de desarrollo rural.....	38
integral (DRI) orientadas a dinamizar la economía familiar .....	40
2.2. Período 1981-2007: Surgimiento de un proceso de revalorización del medio rural.....	46
en un contexto de crisis alimentaria mundial .....	49
3. Relación dialéctica: redes de políticas y contexto .....	57
<b>Capítulo 3</b> .....	59
Estructura y agenda de la política de agricultura familiar.....	59

1. Política pública de agricultura familiar campesina en Período 2008-2018 como idea.....	57
programática la soberanía alimentaria.....	60
2. Agenda de la red de política de agricultura familiar.....	74
3. Actores que participan y toman decisiones para el diseño .....	79
4. Rol de agentes .....	80
5. Estructura y agencia de la política .....	85
5.1. Estadísticas de la red .....	85
5.2. Relación dialéctica: estructura y agencia .....	89
<b>Capítulo 4</b> .....	91
Red y Resultado .....	91
1. Las ideas programáticas de la soberanía alimentaria en la política de la agricultura.....	88
familiar campesina .....	91
2. Relación dialéctica: Red y resultado.....	94
<b>Conclusiones</b> .....	96
<b>Lista de referencias</b> .....	100

## **Ilustraciones**

### **Tablas**

Tabla 1 Las comunidades de asesores de la política .....	10
Tabla 2 Características de instrumentos.....	13
Tabla 3 Tipo de redes de políticas.....	16
Tabla 4 Características agropecuarios según tipo de agricultura .....	37
Tabla 5 Tipologías de Agricultura Familiar por región .....	38
Tabla 6 Tipología AFC en base a origen del ingreso .....	38
Tabla 7 Resumen comparativo de reformas agrarias .....	42
Tabla 8 Nodos de Red de reforma agraria 1964-1980 DRI .....	43
Tabla 9 Nodos de Red de 1981- 2007 Agricultura Familiar y Soberanía Alimentaria.....	53
Tabla 10 Resumen objetivos y políticas referencias a Agricultura Familiar Campesina.....	65
Tabla 11 Resumen de políticas y programas de AFC .....	69
Tabla 12 Nodos de Red de período 2008-2018.....	71
Tabla 13 Inventario documentos nacionales y actores de propuestas de políticas y estrategias...77	
agropecuarias.....	80
Tabla 14 Intermediación de los tres períodos.....	88
Tabla 15 Centralidad de Cercanía de los tres períodos .....	89
Tabla 16 Selección de instrumentos.....	90

### **Ilustraciones**

Ilustración 1 Multi-level assumption about Multi-level Relationships .....	22
Ilustración 2 Diagrama del Enfoque ideacional .....	24
Ilustración 3 Red de reforma agraria 1964-1980 DRI.....	45
Ilustración 4 Red de 1981- 2007 Agricultura Familiar y Soberanía Alimentaria .....	56
Ilustración 5 Red de 2008-2018 Soberanía alimentaria .....	74

### **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Daniela Patricia Barragán Torres, autor de la tesis titulada Análisis del diseño de la política de Agricultura Familiar Campesina en el Ecuador situando a la soberanía alimentaria como idea programática bajo un enfoque de redes de política, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, enero de 2020

A handwritten signature in purple ink that reads "DANIELA BARRAGÁN TORRES". The signature is written over a horizontal line.

---

Daniela Patricia Barragán Torres

## Resumen

A lo largo de la historia del Ecuador se evidencia una demanda constante de las organizaciones sociales de los sectores rurales agrícolas por la formulación de políticas específicas que permitan el acceso a factores productivos a pequeños y medianos productores con el fin de mejorar la situación socioeconómica de este sector. El presente estudio denominado *Análisis del diseño de la política de Agricultura Familiar Campesina en el Ecuador situando a la soberanía alimentaria como idea programática bajo un enfoque de redes de política (2008-2018)* busca identificar los hechos y actores que participan en el diseño de la política de agricultura familiar campesina mediante el enfoque de redes de políticas entorno a esta política. El estudio analiza las redes que se configuran en tres períodos en los cuales se evidencia una evolución de las ideas programáticas que se suscriben en las distintas agendas para la toma de decisiones de los gobiernos en turno.

La investigación se desarrolla mediante el modelo dialéctico de Marsh y Smith (2000) analizado bajo tres relaciones que son: el contexto en el que se configura, agencia y estructura y resultado y red. Adicionalmente, se complementa con el aporte de Kisby (2007), que muestra la importancia e incidencia que tienen las ideas programáticas en el diseño de las políticas y como estas van tomando protagonismo como resultado de las relaciones dentro de la red en la que se desarrollan. La utilización de datos cualitativos a través de la recopilación y análisis documental así como la representación de grafos a través del software Gephi para la obtención de datos cualitativos basados en el Análisis de Redes Sociales ARS (Sanz 2003) permitieron analizar las relaciones existentes entre los nodos de las redes para la selección de instrumentos (Bressers y O'toole 1998 y 2007) para el diseño de la política.

Se hace énfasis en el período 2008-2018 como estudio de caso debido a que en la nueva Constitución del 2008 traza como derecho a la soberanía alimentaria y el gobierno en turno plantea un enfoque de la política hacia la economía popular y solidaria.

Con el aporte del modelo dialéctico e ideacional permite de manera explicativa responder la pregunta planteada: ¿Es la soberanía alimentaria como idea programática la que principalmente determinan el diseño de la política de agricultura familiar campesina?



## **Agradecimientos**

Agradezco a Dios por darme la sabiduría y haber culminado esta meta anhelada que me ha aportado y aportará en mi vida personal y profesional.

Agradezco a mis Padres, hermanos, Normi y Betito que han sido mi motor y no dudaron que lo lograría.

Gracias mil Diego por siempre estar tomado de mi mano y contagiarme de tu tenacidad.

Un inmenso gracias a Marco, Belén y Betty por su guía y consejos.

## **Introducción**

El sector agrícola rural cumple un rol vital para la alimentación de la población de un país así como para el desarrollo socioeconómico local y nacional. La agricultura familiar en América Latina contribuye entre el 27% y el 67% de la producción alimentaria que se requiere la población general (FIDA 2014).

En Ecuador, el sector agropecuario en la noción amplia es la segunda actividad que contribuye con divisas después de la petrolera.

Si se hace una relación entre la población y la actividad de la población se puede observar la necesidad urgente de tener políticas públicas encaminadas al fortalecimiento del sector productivo agrícola. La población de 1950 según censo era de 3'379 millones de personas, en 2010 se ha triplicado la población a 14'307 habitantes. En este mismo período se invirtió la relación entre la población urbana y rural que en 1950 se registraba el 28,5% de población urbana y 71,5% en el área rural mientras que en 2010 alcanzó el 68,8% población urbano y se redujo a 31,2% en el área rural. Este cambio significa un cambio en la estructura de la demanda y producción de alimentos que requiere el país para alimentar a su población. De aquí radica la importancia de tener una política dirigida hacia la pequeña y mediana agricultura y otra hacia el sector agroexportador y agroindustrial por cuanto las dos actividades aportan al PIB y desarrollo económico del Ecuador.

El sector agrícola de pequeña y mediana escala en el que se enfocará la investigación ha tenido un largo proceso de construcción de políticas como muestra la historia en donde las organizaciones sociales han demandado una reivindicación ante la falta de equidad al acceso a factores de producción agrícola siendo este ahora un derecho plasmado en la Constitución de la República de 2008. Las leyes de reformas agrarias de 1964 y 1973 fueron producto de la exigencia de una redistribución de la tierra más equitativa, sin embargo no se logró con dicho objetivo por lo que se crearon Instituciones y programas para canalizar acciones y fondos que repare en cierta medida esta demanda del sector agrícola de pequeña y mediana escala. En los años 80s, 90s y 2000s la comunidad internacional vuelca su mirada hacia la agricultura como una

solución a la crisis alimentaria de ciertos países; es de esta manera como se comienza a incluir en las agendas de encuentros mundiales y regionales a la soberanía y seguridad alimentaria como un derecho. Así mismo en la región surgen organizaciones sociales entorno a la demanda del derecho a la tierra y a otros factores productivos.

En el Ecuador, a partir del 2008 con la Constitución de Montecristi se abre la ventana de oportunidad ya que el régimen parecía mostrar un enfoque hacia la economía popular y solidaria que viabiliza el diseño de políticas hacia ese sector que comprende a la Agricultura Familiar Campesina.

En este sentido se debe mencionar la gran importancia de la Agricultura Familiar Campesina para el aseguramiento de la soberanía alimentaria de toda la población tanto del sector rural como urbano. Un dato relevante con respecto al acceso a tierra es justamente que la agroindustria representa el 15% de las Unidades Productivas Agrarias UPAS y posee el 80% de la tierra mientras que la agricultura familiar de pequeña y mediana escala representa el 84,5% de UPAS con un uso de tierra cultivable del 20% (Senplades 2014).

Esta investigación pretende analizar desde el enfoque de redes de políticas que se ha desarrollado en el Ecuador por medio de los procesos de demanda de las organizaciones para el diseño de la política y su puesta en agenda de los temas de redistribución de la tierra, diversificación de la producción entorno a la soberanía alimentaria así como el rastreo y análisis de las agencias, estructura, interacción de los actores de las redes han generado instrumentos por medio de los cuales se viabiliza la política pública para crear sostenibilidad autónoma del sector de pequeña y mediana agricultura para su consumo y venta de excedentes.

El objetivo general de ésta investigación es explicar que el diseño de la política pública de la agricultura familiar está construida desde la problemática de la soberanía alimentaria con lo cual se logrará dar respuesta a mi pregunta de investigación que es, ¿Es la soberanía alimentaria como idea programática la que principalmente determinan el diseño de la política de agricultura familiar campesina? El resultado de la investigación será la comprobación de la hipótesis planteada que es: la soberanía alimentaria como principal idea programática para el diseño de las

políticas de agricultura familiar generadas por los actores de las organizaciones sociales (OSG y OTG) que conforman las redes de políticas.

El primer objetivo consiste en analizar el contexto de la política, donde se desenvuelven los actores en torno a las ideas programáticas que surgen desde los años sesentas con el planteamiento de Ley de Reforma agraria en 1964. Adicional a ello, se analiza el período 1980-2007 debido al hito generado a nivel mundial por causa de la crisis alimentaria de los países por lo que desde los organismos internacionales existe una campaña de concienciación en la que se resalta el valor del medio rural y se crea instrumentos de política en los países de la región.

El segundo objetivo consiste en explicar el diseño de la política en función de la agencia y estructura mediante el análisis de un tercer período es de 2008 -2018 donde se muestra propiamente la inserción de las políticas agrarias y se incorpora el enfoque de agricultura familia y la participación y consolidación de acciones de los actores del Estado y movimientos sociales y campesinos que plantean como ejes principales de las políticas agrarias el enfoque de la soberanía alimentaria.

Aquí se analizará mediante el modelo híbrido para conocer el papel de los actores que han intervenido en el diseño de la política de agricultura familia y en las agendas por medio del cual se explicará la hipótesis planeada.

El tercer objetivo analiza la red de actores que ha tenido mayor influencia sobre el diseño de la política y por ende cómo se han posesionado las ideas programáticas en el tiempo.

En un recorrido del documento se puede encontrar en el primer capítulo el desarrollo del marco teórico entorno al diseño de las políticas pública tomando el enfoque de Howlett que señala las ideas son las formas de entender a un problema así como que en el aprendizaje social no solo se toma en cuenta los intereses sino también las ideas. Además se abordará la selección de instrumentos según Bresser y O'toole (1998) considerando las interacciones y características de la red ya que estos factores pueden influenciar en la selección. En el segundo capítulo se realizará un recorrido sobre los momentos más importantes de la política de la agricultura familiar

campesina partiendo desde los años 1964 hasta la actualidad dividido por períodos en torno a hitos importantes. El tercer capítulo desarrolla como las redes de actores van teniendo protagonismo y estableciendo agencia para el diseño de la política. En el cuarto capítulo se evidencia los actores que finalmente se posicionaron como una especie de ganadores en la formulación y han incidido en la toma de decisiones en torno a las ideas programáticas.

En cuanto a la metodología se recolectará los datos cualitativos mediante recopilación y análisis documental y entrevista semiestructurada y los datos cuantitativos se realizará la representación de las redes en el software Gephi ya que según Sanz (2003, 22) la teoría de grafos ha sido muy útil para el Análisis de Redes Sociales ya que se puede realizar una lectura de muchas propiedades de las estructuras sociales y de esta manera obtener los indicadores que permitirán analizar las relaciones internas de la red. Por otro lado, el estudio de caso según George y Bennett (2004) se analizará un caso típico que será el período 2008 a 2018.

## **Capítulo 1**

### **Análisis de las Políticas Públicas**

El análisis de las políticas públicas trata acerca del conocimiento necesario en y para la formulación e implementación de las políticas públicas. Los primeros análisis de políticas públicas fueron entorno a temas económicos y de defensa desarrollados en los años de guerra. En la década de 1960, existió un crecimiento del interés sobre la aplicación de las técnicas empresariales en el gobierno y la resolución de problemas de diferentes sectores de la sociedad. Más tarde, en los años 1970 cambia el objeto del análisis a medida que se observa a un gobierno sobrecargado y se evidencia el fracaso de la implementación de políticas; es por ello que en las décadas de 80 y 90, el análisis de la política pública da un viraje hacia un debate de la liberalización de la relación entre lo público y privado permitiendo que sea el mercado y no el Estado el que actúe en torno al interés público.

El análisis de políticas públicas ha tenido avances importantes gracias a los aportes de las diferentes disciplinas de las ciencias sociales y económicas sin embargo el mayor factor de evolución ha sido el cambio del contexto en el que se fundamenta el análisis de las políticas públicas con el factor de la globalización, transformación de la economía y empoderamiento de la sociedad en los asuntos políticos. En referencia a Bourdieu (2000) este contexto puede darse por un triple cambio relacionado en primer lugar a la incidencia y surgimientos de nuevas estructuras económicas y políticas internacionales y regionales e internacionales así como la descentralización de la autoridad del Estado a instancias locales. El siguiente factor de cambio es la movilidad de la población hacia la zona urbana y por ende la reestructuración del gasto público bajo un esquema de competencias en el Estado.

Como tercer punto está la “exportación de las actividades políticas” (Pierre 2000,89) que hace referencia a la proliferación de organismos no gubernamentales locales o internacionales efectuando funciones que le corresponden al Estado así como alianzas público privadas.

Las políticas públicas vincularán las acciones requeridas al gobierno desde la sociedad civil en función de solucionar una problemática específica de carácter público relacionado al mejoramiento de las condiciones en las que los ciudadanos viven. (Max-Neef 1993).

Las políticas públicas se las puede analizar desde el régimen político y el gobierno en turno (Medellín 2004), ya que estos dos espacios serán condicionados en la construcción de la política.

De la misma manera, como los regímenes políticos determinan las formas de gobierno y los modos de gobernar, la estructuración de las políticas está determinada por la manera particular como los gobernantes disponen los recursos institucionales y las prácticas culturales de gobierno para obtener los resultados deseados; por la lucha entre las distintas fuerzas de poder por imponer desde el gobierno (o contra él) un determinado proyecto de dirección política y un proyecto de dirección ideológica al Estado y a la sociedad; por el grado en que la distribución del poder estatal se distorsiona en poder burocrático que emerge para interferir (o potenciar) la consecución de los objetivos de gobierno; por el tipo de instancias y gobernados; y por el grado en que las relaciones intergubernamentales se constituyen o no en una correa de transmisión de las acciones y decisiones de gobernantes y gobernados en el logro de un proyecto de gobierno (Medellín 2004, 17).

Adentrándose en materia para el análisis de políticas públicas como un proceso este análisis puede ser estudiado en tres etapas, como primer punto está el descubrimiento en el cual trata de encontrar una alternativa que sea la más factible (Parson 2007). Como un segundo punto está la aceptación de las conclusiones y su incorporación a una política o decisión y como tercer punto está la implementación con lo cual se verifica que las políticas públicas que han sido elegidas al momento de ser llevadas a la práctica no sean modificadas en la medida que terminen siendo insatisfactorias.

En la fase de desarrollo de la presente tesis según Bobrow y Dryzek (1987) situaba a la formulación de políticas sobre la base del conocimiento, es decir es una constante mejora de los métodos para la identificación y definición de los problemas, evaluación de las alternativas y selección de las opciones. Las interrogantes que se pueden plantear sobre las creencias y valores envueltas en el análisis de las políticas son: ¿quién asegura los valores que se crean a través de las

instituciones en qué momento y cómo sucedió? De ésta manera un punto inicial para el análisis de políticas es conocer desde que perspectivas o marcos se sitúa la identificación de los problemas, contenidos y procesos (Parson 2007, 92). Los autores con un gran aporte entre otros son Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom y David Easton de los cuales en el desarrollo del marco teórico se referirán los planteamientos de Lasswell y Lindblom (Parson 2007).

### **1.1. Etapa de Políticas Públicas**

Lasswell es uno de los pioneros en plantear de manera formal el concepto del ciencias de las políticas proponiendo el análisis de las políticas basados en 7 etapas que posteriormente llama el proceso de decisión que comprenden, inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación , evaluación (Lasswell 1971).

Otro autor que elabora una tipificación es Jones (1970) quién plantea al ciclo de Política en 5 fases de identificación de un problema, formulación de soluciones o acciones, toma de decisión, implementación, evaluación. Por su parte, Peter Deleon (2011) señala que entorno a estos modelos de ciclo de políticas surgen críticas a finales de los años ochenta como es el caso de Paul Sabatier en colaboración con Hank Jenkins-Smith sobre el ciclo de las políticas de Laswell indicando la serie de limitaciones para sustentar la investigación y la enseñanza. Una de las críticas de Jenkins-Smith y Sabatier (1993, 3-4), es que “la metáfora de las etapas no alcanza a proporcionar un vehículo adecuado para integrar los papeles de los análisis de las políticas y el aprendizaje orientado a las políticas a través del proceso de políticas públicas” señalando que las etapas se interrelacionan y no necesariamente en un orden secuencial donde se muestra una desconexión entre la teoría y la realidad.

Sin embargo, autores como Howlett, Subirats, Muller continúan utilizando el ciclo de las políticas públicas por cuanto para su entendimiento ayuda al ordenamiento y exposición de las ideas, es por esta razón que se desarrollará la etapa de la formulación considerando la perspectiva de Howlett que plantea 5 etapas que son establecimiento de la agenda (agenda setting), formulación de las políticas, toma de decisiones, implementación y evaluación de la política.



### **1.1.1. Diseño de la Política**

Lindblom (1959) señala que el proceso de formulación de la política se caracteriza por el relacionamiento de los actores que participan dada la existencia de grupos involucrados o relacionados a la formulación de la política o al gobierno y cómo está relacionada a las perspectivas, soluciones y especialización de las funciones de quienes forman parte del gobierno ante los procesos de la variabilidad de los procesos de la fragmentación de las políticas, para lo cual propone que es más viable la sucesión de las políticas incrementales que la creación de nuevas políticas.

Una vez que el gobierno ha identificado la existencia de un problema, se establecerá dentro una agenda formal para que los hacedores de la política tomen acciones específicas para la formulación de ésta.

Para Jones, la etapa de formulación involucra la identificación y evaluación de las posibles soluciones a los problemas planteados, sin embargo las propuestas y las soluciones también se surgen en el proceso de establecimiento de la agenda (agenda setting) del gobierno o puede desarrollarse después de haber ingresado a la agenda formal. (Jones 1967, 7).

Según Harold, la etapa de formulación se subdivide en 4 fases que son, la estimación, el diálogo, formulación y consolidación.

*Estimación:* en esta fase se identifica y considera los datos y las evidencias reflejados en reportes de investigaciones, testimonio de expertos, conferencias o diálogos políticos entre otros documentos en los que se haya identificado el problema.

*Diálogo:* busca crear enlaces de comunicación entre los actores de la política y diferentes perspectivas de los asuntos relacionados a la solución del problema planteado.

En ocasiones, las opciones de política planteadas son discutidas en plenarios en donde los participantes pueden debatir el tópico; así mismo, se puede establecer espacios más estructurados con expertos y representantes de la sociedad para discutir a favor o en contra.

**Formulación:** En esta fase los oficiales públicos valoran las opciones generadas o los documentos borrador sobre la política. Algunas de estas opciones continuarán a una siguiente etapa de deliberación para lo cual la retroalimentación de esta etapa se cristalizará como el borrador de un documento legislativo o el borrador de una normativa, entre otras, instrumentos que servirán de negociación entre actores privados y públicos.

**Consolidación:** Es en la instancia en la que surgen objeciones de los actores debido a que es la oportunidad de dar mayor estructura y formalidad a la retroalimentación en las opciones de las recomendaciones ya sea creando consensos o armando la estrategia para más adelante en la implementación de la política.

La investigación centra su análisis en la etapa de formulación de la política en la que según Howlett (2009) se interrelacionan dos componentes que son los medios de la política que operan en diferentes niveles de abstracción y los objetivos de la política. El primer elemento hace referencia a las expectativas de los gobiernos que han decidido perseguir o no a cierto curso de una acción; mientras que el segundo son las técnicas que utilizan para alcanzar estos objetivos. Las acciones de diseño de la política se dan en la etapa de formulación sin que esto signifique o se interprete como un sinónimo.

Según Howlett (2009) la formulación de la política se refiere a la generación de opciones sobre qué hacer con los problemas públicos en el marco de la formulación de la política como una etapa en el ciclo de la política. Por tanto, una vez que los gobernantes conocen de la existencia de un problema público se ven en la necesidad de introducir este tema a la agenda del gobierno y los hacedores de política esperan decidir en el destino y direccionamiento de las acciones de la política.

En la formulación, un actor principal es el diseñador de la política quién será categorizado por su influencia dependiendo de cómo esté estructurado el sistema de consejo de política del sector de manera específica (Tabla 1) (Howlett 2011).

**Tabla 1. Las comunidades de asesores de la política**

	<i>Governance modes</i>	<i>Policy regimes</i>	<i>Programme aspects</i>
<i>Policy goals</i>	General abstract policy aims	Operationalizable policy objectives	Specific policy targets
<b><i>Impacting set of ideas</i></b>	<b>Ideologies and world views</b>	<b>Policy paradigms</b>	<b>Causal stories</b>
<i>Policy means</i>	General policy implementation preferences	Operationalizable policy tools	Specific policy tool calibrations

Fuente: M. Howlett, la relación entre ideas de la política y elementos del diseño de política, 2011.

## 1.2. Las ideas en la formulación de las políticas

Según Hall la elaboración de políticas públicas es un proceso de aprendizaje social con el fin de alinearse a los objetivos planteados considerando información de acontecimientos anteriores y nuevos mediante el cual suceden alteraciones respecto a las ideas, comportamiento de los actores y entendimiento del problema. Algunos elementos claves del aprendizaje social son (Hall, 1993):

- Legado histórico: determinará el contenido y distribución del poder;
- Expertos: tienen el poder de influenciar en la generación de conocimiento e ideas.
- Estado: actor autónomo para definir los objetivos y estrategias.

El aprendizaje y la acumulación de conocimiento son aspectos poderosos al momento de plantear una argumentación convincente mediante los cuales se imponen las ideas y la manera de solventar los problemas (Majone, 1989).

Estas ideas tendrán mayor o menor audiencia acorde a la vinculación de los expertos (comunidades epistémicas) respecto a la discusión que se dé entorno a la política pública y a las estrategias de identificación de los intereses y preferencias de un grupo social específico de dicha política.

Debe haber una cantidad de alternativas de ideas y estrategias que lo lleven a solucionar al problema identificado de una manera convincente y efectiva en un contexto de incertidumbre, por

ello las nuevas ideas al tener su grado de coherencia con los intereses materiales de los gobernantes va a poder acceder a las agendas planteadas, incluso Chaqués señala que el “grado en el que las ideas responden a los intereses de la coalición gobernante es más importante que el grado de elaboración de esas ideas” (Chaqués, 2004).

Otro factor importante es hacer visible a las ideas y mantenerlas dentro del debate público para generar la capacidad de aprendizaje mediante la persuasión y defensa de éstas con el fin de llamar la atención y convocar a un diálogo sobre nuevas alternativas y argumentos a los problemas planteados (Majone, 1989).

Según Kingdon (1993), las ideas tienen una trayectoria desde que surgen hasta que se colocan en la agenda pública y por ende diferentes actores que la impulsan, por ello señala que nadie tiene el monopolio de las ideas ya que la importancia no radica de donde viene sino identificar la condición que la hace afianzar y crecer.

### **1.3. Instrumentos de la política en la formulación**

Los hacedores de la política al momento de analizar las opciones además de identificar qué hacer, también ven el cómo hacer para que su operatividad al momento de implementar sea viable. Existe infinidad de instrumentos que pueden ser usados por los hacedores de la política, sin embargo, según Laswell señala que los gobiernos han desarrollado un número limitado de estrategias que involucran el manejo del valor de los activos con el fin de influenciar los resultados y para ello va a depender si coloca o no regulaciones el gobierno, entre otros factores.

Los instrumentos de la política son técnicas de gobernanza que de una u otra manera que involucra el uso de la autoridad estatal o sus limitaciones conscientes.

Referente a la categorización sobre la instrumentalización de las políticas, diferentes autores fueron desarrollando, es así como Lindblom (1959) clasifican a los instrumentos dependiendo del grado de involucramiento o dependencia con las agencias del estado o los mercados. Otra clasificación fue la realizada por Lowi (1966) en la que combina estos puntos de vista y crea un modelo que muestra como ciertos tipos de herramientas son usadas en los diferentes momentos y

actividades del gobierno, sin embargo aunque la aplicación de este análisis es un poco compleja, gracias a la premisa de que los políticos determinan la política, permitió que se sigan desarrollando otras tipologías de instrumentos.

La elección de los instrumentos se la realiza esencialmente en la etapa de formulación aunque en la implementación es cuando efectivamente se nota su funcionalidad y efectividad siendo este proceso constante de evaluación y perfeccionamiento de los instrumentos.

En la selección de los instrumentos existen dos tipos de actores claves que son, los funcionarios electos por voto quienes miden su elección según beneficio o costo político, donde sopesa ante un criterio técnico el político. Por otro lado, el segundo tipo de actores son los funcionarios no electos quienes tienden a elegir un instrumento político bajo un criterio más técnico que político o en la corriente para los funcionarios electos con los que trabajan.

Por otro lado, está los actores no gubernamentales que tiene un grado de experticia como la academia, profesionales, organizaciones no gubernamentales-ONG, entre otros.

El objetivo principal de la selección de instrumentos es que el gobierno tenga información clave sobre los actores objetivos o grupos objetivo para mejorar los problemas sociales de la población, sin embargo pese a la cantidad de investigaciones respecto a la aplicación de instrumentos, los gobiernos usan de manera repetitiva instrumentos de su preferencia y no necesariamente los que hayan dado resultados de eficacia lo cual limita el aprendizaje gubernamental. Bresser y O'toole (1998) plantea la selección de instrumentos para la formulación e implementación de las políticas considerando las interacciones y características de la red ya que estos factores pueden influenciar en la selección, para ello hace algunos considerando como es en primer lugar, sitúa a la red en un sentido limitado y autoridades gubernamentales como agencias o ministros y por otro lado un grupo de actores, al que llama grupo objetivo. En segundo lugar centra la atención en las redes políticas ya que operan alrededor de la formación e implementación de políticas y en tercer lugar se ignora toda dimensión y relación de la red como comunidades o temáticas con el fin de simplificar su estudio.

De esta manera, la tipología planteada por Bressers y O’toole (2007), es en base a las características de las relaciones básicas de la red mediante la interacción y la cohesión; refiriéndose a la interacción por la característica de la estructura, es decir la intensidad de las interacciones que formulan la política y las relaciones con los actores que se encuentran fuera de la red.

Por otro lado, con cohesión se refiere a la característica cultural, es decir el grado en que los actores (individuos, grupos y organizaciones) empatizan con los objetivos de cada uno en la medida en que son relevantes para el ámbito de la política. La empatía proviene de similitud de valores y cosmovisión que comparten los actores.

Las características institucionales de una red se las puede considerar como el conjunto de reglas que especifican las relaciones en su entorno social.

Bressers y O’toole (1998) menciona dos tipos de instrumentos, el económico que hace relación a los incentivos, e instrumentos legales referentes a las directivas o regulaciones. Las características del instrumento se refiere a el grado en que este provisión o retirada de recursos, la libertad de optar por o contra la aplicación, bi o multilateralidad, recurso normativo, proporcionalidad y el papel del gobierno en la implementación de políticas.

A continuación se presenta en un cuadro las características de los instrumentos de la política en relación con el tipo de red (Tabla 2).

**Tabla 2. Características de instrumentos**

Tipo de Red	CARACTERÍSTICAS DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA					
	Normativa	Proporcionalidad	Provisión de recursos adicionales	Libertad de Grupo Meta de optar a favor o en contra	Acuerdo bilaterales y/o multilaterales	Implementación
Cohesión e interconexión fuerte		X	X	X	X	Hacedores de la política Organizaciones estrechamente afiliadas
Cohesión fuerte e interconexión		X	X	X		Hacedores de la política Organizaciones

débil						intermediarias
Cohesión e interconexión débil	X					Hacedores de la política Organizaciones intermediarias Otras
Cohesión débil e interconexión fuerte	X	X			X	Hacedores de la política

Fuente: Adaptado de Bressers y O'Toole, 1998.

## 2. Modelo de Análisis

### 2.1. Enfoque de redes de política

Existen corrientes de análisis de las redes, la norteamericana tiene el aporte de Hugh Hecló, quién análisis la conexión entre la administración pública y la política. En este sentido, el autor habla de los triángulos de hierro (Hecló, 1978) en el poder que ejercen la relación entre las oficinas del Ejecutivo, los comités del Congreso, y la clientela de los grupos de interés. El concepto de triángulo del hierro es básicamente relacionado a políticas de agrícolas, hidráulicas y de obras públicas. Un incremento en el tamaño de la burocracia se dio en Washington mediante nuevos y amplios programas públicos.

El origen de los términos comunidad política y red de políticas es esencialmente metafórico. Las primeras metáforas que caracterizan las relaciones de grupo por el gobierno son: sub-gobiernos, triángulo, y triángulos de hierro. El concepto de triángulo de hierro se comenzó a utilizar en los Estados Unidos. En 1978 Hecló se quejó de que la metáfora era engañosa e introdujo la noción de redes temáticas para sugerir una comunidad con un entramado menos estrecho.

Richardson y Jordan inicialmente han utilizado los conceptos de redes de políticas públicas y comunidad política indistintamente para indicar los estrechos vínculos entre funcionarios públicos y grupos de interés. En 1979 vieron a las comunidades de políticas dentro de las áreas de política tales como la educación, el transporte y el gobierno local, pero para 1982 se había presentado una concepción más institucional basada en el argumento de que las comunidades de política se ven como mercancía. Richardson y Jordan (1979) usan el término de forma esencialmente metafórica. Su argumento se centró en la evaluación estándar de las relaciones

bilaterales sobre los grupos de presión que tiene el gobierno y el análisis en dominios donde señala la distinción entre el rol del Estado y la sociedad.

La medida de su éxito es la fuerza de la respuesta de los institucionalistas que abogan por la importancia de estudiar el Parlamento y otras instituciones. Anteriormente Jordan y Richardson (1979) argumentaron que la profundidad de las comunidades puede variar a través del dominio de políticas en la misma nación y naciones diferentes pueden tener diferentes estilos de política. El estudio en términos de red es que si una comunidad política se descompone en un problema, la red y otros grupos son capaces de entrar en el proceso de políticas más forzoso.

Por otro lado, Rhodes (1997) hace un análisis de redes de política dando una tipología de redes y también da una noción de comunidades de política mediante su modelo. En el modelo de Rhodes (1997), a pesar de las afirmaciones sobre la teorización 'meso', argumenta que la labor explicativa se realiza en gran parte en el nivel micro en términos de propiedades de los actores y no en términos de propiedades de la red. La tipología de Rhodes clasifica las redes de políticas a las comunidades de políticas en un extremo, y a través de redes profesionales, redes intergubernamentales y redes de productores para emitir las redes en el otro extremo. En la investigación se analizará las redes generadas por el lado gubernamental y privada mediante las redes formadas por las organizaciones sociales de primer, segundo y tercer grado así como no gubernamentales.

Continuando con la tipología, Rhodes-Marsh ofrece definiciones formales para la demarcación del mundo en diferentes tipos de redes (Tabla 3).



**Tabla 3. Tipo de redes de políticas**

TABLE I. Types of Policy Networks: Characteristics of Policy Communities and Issue Networks

Dimension	Policy Community	Issue Network
	<i>Membership</i>	
Number of participants	Very limited number, some groups consciously excluded	Large
Type of interest	Economic and/or professional interests dominante	Encompasses range of affected interests
	<i>Integration</i>	
Frequency of interaction	Frequent, high-quality, interaction of all groups on all matters related to policy issues	Contacts fluctuate in frequency and intensity
Continuity	Membership, values, and outcomes persistent over time	Access fluctuates significantly
Consensus	All participants share basic values and accept the legitimacy of the outcome	Some agreement exists, but conflict is ever present
	<i>Resources</i>	
Distribution of resources (in network)	All participants have resources basic relationship is an exchange relationship	Some participants may have resources, but they are limited basic relationship consultative
Internal distribution	Hierarchical; leaders can deliver members	Varied, variable distribution and capacity to regulate members
Power	There is a balance of power among members. Although one group may dominate, it must be a positive-sum game if community is to persist	Unequal powers, reflecting unequal resources and unequal access – zero-sum game

Fuente: D. Marsh and R.A. W. Rhodes, *Redes de Política en el Gobierno Británico*, 1992.

Esta tipología permitirá en la investigación la identificación y caracterización de las redes que intervienen en el diseño de la política de agricultura familiar campesina en el capítulo de análisis de estructura y red.

Según Knoke (1993), la estructura social como redes tiene como elementos básicos:

- a. Actores sociales: la unidad puede ser organizaciones individuales, grupales, u otros colectivos (clases, equipos de trabajo entre otros). Solo una dimensión seleccionada de actores es usualmente relevante en una red.
- b. Relaciones: son conexiones que resultan de una interacción entre actores sociales, en las cuales hay algunas que son productos físicos o valores simbólicos pueden ser cambiados o pueden juntarse en actividades que se superpongan.

En cuanto a la orientación epistemológica acorde a los autores que se utilizarán para el análisis de enfoque de redes es bajo elección racional la misma que plantea que se debe considerar otra

descripción adicional sobre las creencias y preferencias de los agentes que lo que tratan es de maximizar de manera racional los interés.

### **2.1.1. Modelo híbrido**

El modelo híbrido es una combinación complementaria entre el modelo ideacional y dialéctico. Haciendo referencia al modelo ideacional, este hace una comprensión de las limitaciones del modelo dialéctico y las complementa, es así como considera a la agencia, contexto y resultados. Según Mash y Rhodes (1992) “a través de la red se institucionalizan las creencias, valores culturas y formas particulares de comportamiento, se crean rutinas y se simplifica el proceso de elaboración de la política pública al limitar las acciones, problemas y soluciones posibles”. En la presente investigación se utilizará el modelo dialéctico analizando en cada uno de los capítulos los elementos de este enfoque como contexto, agencia y resultados y de ésta manera identificar el comportamiento de los agentes dentro de la estructura y las ideas que predominan.

#### **2.1.1.1. Modelo dialéctico**

En cuanto al modelo dialéctico está conformada por los siguientes elementos: el contexto de la estructura de la red, aprendizaje y las habilidades propias de los actores, y recursos necesarios, la estructura de la red y sus interacciones y finalmente los resultados de política (Marsh & Smith, 2001, 10).

Para iniciar este modelo según Rhodes (1998,58) define a las redes como "un grupo o complejo de organizaciones conectadas entre sí por dependencias de recursos, y distinguidas de otros grupos o complejos por rupturas en las estructuras de dependencias".

Una característica de las redes está relacionada a los rasgos de la propiedad estructural como es el caso del número de socios o miembros, uso de los recursos y el dominio de las interacciones dentro de las redes; dando como resultado una variedad de redes conformada en comunidades políticas que tienen una gran participación las redes de asunto.

## **Red y contexto**

En la relación red-contexto se puede mencionar que las redes tienen rasgos propios respecto a la propiedad estructural, es decir, como está conformada por su número de participantes o miembros, cual es el estilo de dominación interna y por ende como se da la distribución de recursos obteniendo una dinámica que varía de éstas características desde las comunidades de políticas que contienen redes de asuntos.

Por otro lado la relación con el contexto muestra la forma en la que la red es influenciada de manera externa como señala Marsh y Smith (2000):

Las redes son estructuras que no se las puede dar por hecho; se necesita explicar su origen y para hacer esto, hay que mostrar como estas, se inscriben en otras divisiones estructurales. Segundo, la estructura de la red, el cambio en la red pueden ser parcialmente explicados con referencia a factores exógenos, pero estos factores contextuales están dialécticamente a la estructura de la red y a su interacción (Marsh y Smith 2000, 7).

Marsh y Smith (2000) señalan que lo que sucede dentro del contexto político en la que funciona la red va a ver reflejado su afectación dentro de esta misma y su funcionamiento va a ser parte de las dinámicas de la red por lo que las decisiones dentro de la estructura podrían tomar un rumbo diferente a causa de factores o variaciones exógenas. Según Zurbriggen, los actores que son parte de una red no se los debe considerar como agentes lejanos a la realidad sino que sucede, ya que “los actores públicos y privados no son inherentemente libres; enfrentan una serie de posibilidades y restricciones provenientes del marco político-institucional más o menos permanente en el espacio y el tiempo” (Zurbriggen 2011, 194).

Estos rasgos propios de la red llegan a tener una influencia interna en diferentes niveles como señala Zurbriggen (2011):

El desafío se centra en desagregar estas diferentes dimensiones de análisis de una realidad compleja y examinar cómo los actores públicos y privados que se relacionan en una arena política se encuentran constreñidos por las reglas de juego de la red (nivel meso) y por ciertos rasgos distintivos de la matriz histórica que se hace sentir en la configuración de un sistema político

(nivel macro) y del contexto más general en el que están insertos. El fenómeno de nivel medio no puede ser explicado aislado de instituciones políticas más generales (Zurbriggen 2011, 194).

### **Estructura y agencia**

En cuanto a la segunda relación, Marsh y Smith (2000,45) señalan que los actores calculan de manera racional y estratégica los temas de políticas públicas. Además que, son los agentes en tanto, los que definen sus procesos de toma de decisiones en función de su interpretación del contexto, para reconocer el rol de la estructura y el rol de los agentes de ésta manera facilitaría el desenvolvimiento de los agentes. A la cultura se la identificaría como una entidad modificatoria y por último la red estaría referida con la institucionalización de las culturas, dogmas, principios y formas de relacionamiento y comportamiento, mismas que permiten simplificar los procesos en la etapa de toma de decisión de la política, mediante una asignación de los roles y responsabilidades que se establecen en las relaciones de poder entre la red, el contexto socio-económico y socio-político. En ese sentido son los agentes los que definen los productos de la política, porque no pueden ser explicados únicamente en referencia a la estructura de la red.

Para David Marsh y Martin Smith (2000) la noción de agencia y estructura proviene de la sociología de Anthony Giddens (2011), la cual es el estudio de las sociedades modernas. Giddens señala que, “para la teoría de la estructuración, no es ni la vivencia del actor individual ni la existencia de alguna forma de totalidad societaria, sino las prácticas sociales ordenadas en un tiempo y un espacio” (Giddens 2011, 40). Además este autor señala que existe una relación dialéctica sobre lo construido y como están dadas en su inicio, es decir las acciones del individuo tiene agencia en la estructura que son inscritas en un tiempo y espacio de la acción del individuo mismas que una vez que el individuo lo procesa e interioriza a partir de la repetición en la rutina se transforma en prácticas que han sido aprendidas. Cuando el individuo continúa realizando una actividad de manera reflexiva se puede decir que se transformado en un *aprendizaje estratégico* refiriéndose a las habilidad y conocimiento que tienen los actores desde el inicio y durante el proceso para obtener el resultado final de la política. Según Mash y Smith (2000), el aprendizaje estratégico son las modificaciones de la red de política tanto en su estructura como en la interacción de los agentes que participan en la misma.

Para profundizar un elemento importante que es la agencia, se debe indicar que el tipo de agencia va a estar relacionada con los actores sociales, quienes gestionarán acciones necesarias para alcanzar el objetivo trazado, es decir según en qué agenda se sitúe; para lo cual se debe tomar en cuenta las tradiciones que constituyen un primer factor que se conjuga entre la coordinación, el agente y su ejecución. En este sentido los individuos actúan acorde a sus sentidos o significados que justifican su acción y de manera permanente acuden a sus propias creaciones. Es de esta manera como se evidencia que los actores no actúan acorde a factores externos (en principio) sino conforme a ideas y creencias propias que constituirán en las acciones que forman sus tradiciones y de ello desprenderá las acciones a tomar para solucionar los problemas que se presenten a diario.

En resumen, los agentes situados, lo que persiguen es la ejecución de sus acciones en base a hechos, creencias, tradiciones, ideas, entre otros, como acción individual o colectiva. Es decir, las estructuras son consideradas como factores externos como por ejemplo las leyes, normas sociales, pactos, configuran en factores que en segundo plano influirán en los actores. En este sentido, es importante considerar desde un análisis de la teoría descentrada estos factores sobre la parte ontológica de la acción social que se desarrolla.

De ésta manera los intereses que comparten los actores son un punto importante ya que define las líneas de acción que la estructura seguirá y dicha conformación de intereses comunes puede llevar a la construcción de acciones entorno a una problemática definida. Una vez que ésta visión sobre un aspecto en específico se hallan en coincidencias sobre los problemas que han identificado, entonces de la misma manera surgirán propuestas comunes dentro de éste entorno que contribuirán para afianzar las redes como señala Marsh y Smith (2000, 3) en donde las redes fuertes, es decir con alto nivel de consenso son las que se mantienen y esto sucede tanto en políticas específicas como en la agenda de políticas en general.

### **Red y Resultados**

Como tercer relación del modelo está el resultado y red. Como primer punto está el resultado político que se lo define como la consecuencia de las acciones e intenciones de los actores acorde a una lógica o la forma institucional de las relaciones que intervienen.

Como un segundo punto están las redes las cuales tienen influencia en el resultado final de la política de forma indirecta ya que esta última relación será el resultado o dependerá de la conjugación de las dos primeras relaciones dialécticas (la agencia y la estructura, la red y el contexto) con lo cual se obtendrá un producto final con su respectiva agencia en la red y la forma que adaptará cuando se involucre en otros procesos de política.

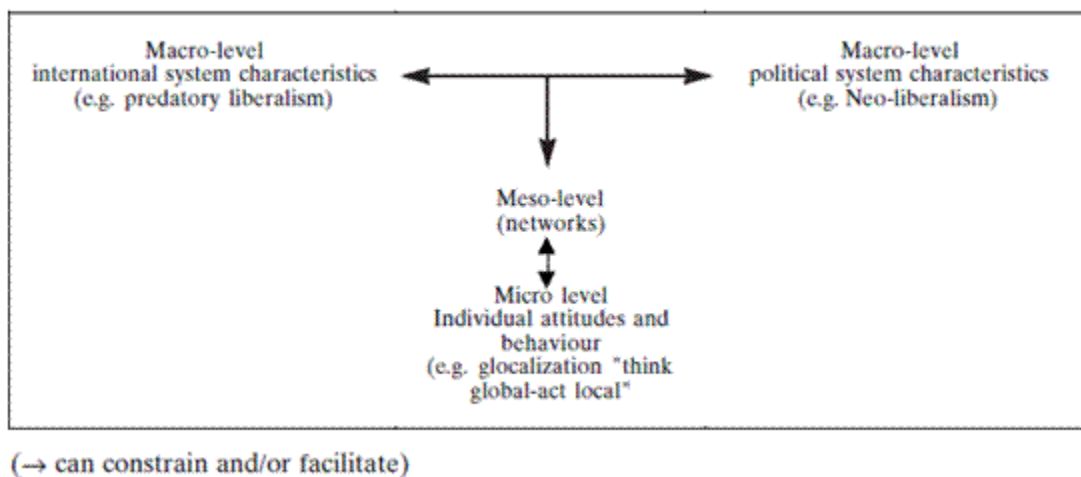
Mediante este modelo analítico se podrá incorporar un nuevo factor en el análisis del rendimiento gubernamental y de esta manera además de analizar el impacto de los resultados de la política entorno a la dinámica entre actor y estructura, también podría mejorar el diseño o considerar un rediseño de las políticas públicas así como identificar por qué ciertos instrumentos de la política (proyectos) tienen éxito o no y en base a ello generar propuestas para su mejora a partir de las lógicas de poder involucradas.

En este estudio se identificarán las comunidades políticas y se rastrearán las características que tienen para establecer las relaciones antes mencionadas.

Las redes no son permanentes ya que pueden sufrir una transformación dependiendo de las decisiones estratégicas de los agentes en la estructura cuya función es de interpretar y constituir las redes, dando respuesta a factores endógenos como exógenos (Marsh, Smith 2000, 78).

Según Evan (2001) la dialéctica en el análisis de redes de política define al enfoque de redes como un concepto de meso nivel, señalando que este nivel es el de mayor análisis ya que las teorías se tratan de manera general abstractas y aplicadas a una situación concreta; por otro lado las teorías de micro nivel no suelen tomar en cuenta sobre el impacto que tienen los factores estructurales en el proceso de toma de decisiones. Para un análisis correcto se debe considerar los dos niveles puesto si solo se usa uno el análisis será limitado en términos del alcance de las variables a ser consideradas y del sendero causal que puede establecer (ilustración 1).

### Ilustración 1. Multi-level assumption about Multi-level Relationships



Fuente: Mark Evans, Political Studies 2001.

#### 2.1.1.2. Modelo Ideacional- Ben Kisby

Este enfoque trata en el análisis de política pública a partir de la influencia de las ideas. Este enfoque toma elementos del ‘modelo dialéctico’ de Marsh y Smith (2000) y los innova además de los desarrollos de Berman (1998) sobre las ‘creencias programáticas’.

Las creencias programáticas aportan al contexto ideacional para el diseño de los programas y proyectos, y de esta manera los actores sean quienes desarrollen las propuestas de políticas concretas (Berman 1998, 21 en Kissby 2007, 81). De esta manera, Kisby plantea que a las creencias programáticas se las debe considerar en el análisis de política pública como variables independientes, a los resultados de política como variables dependientes y a las redes de política como variables intermedias (Kissby 2007, 71).

Por otro lado, Kisby señala algunas críticas realizadas al modelo dialectico sobre la influencia en el proceso del análisis de la política, es así que dice que “los agentes pueden actuar de forma individual o también pueden hacerlo en representación de un grupo” (citando a Marsh y Toke); cuestión que Marsh y Smith hacen referencia solo como actores individuales a aquellos que son parte de la red y su rol es clave. Como segundo punto critica que “hay que tomar en cuenta a

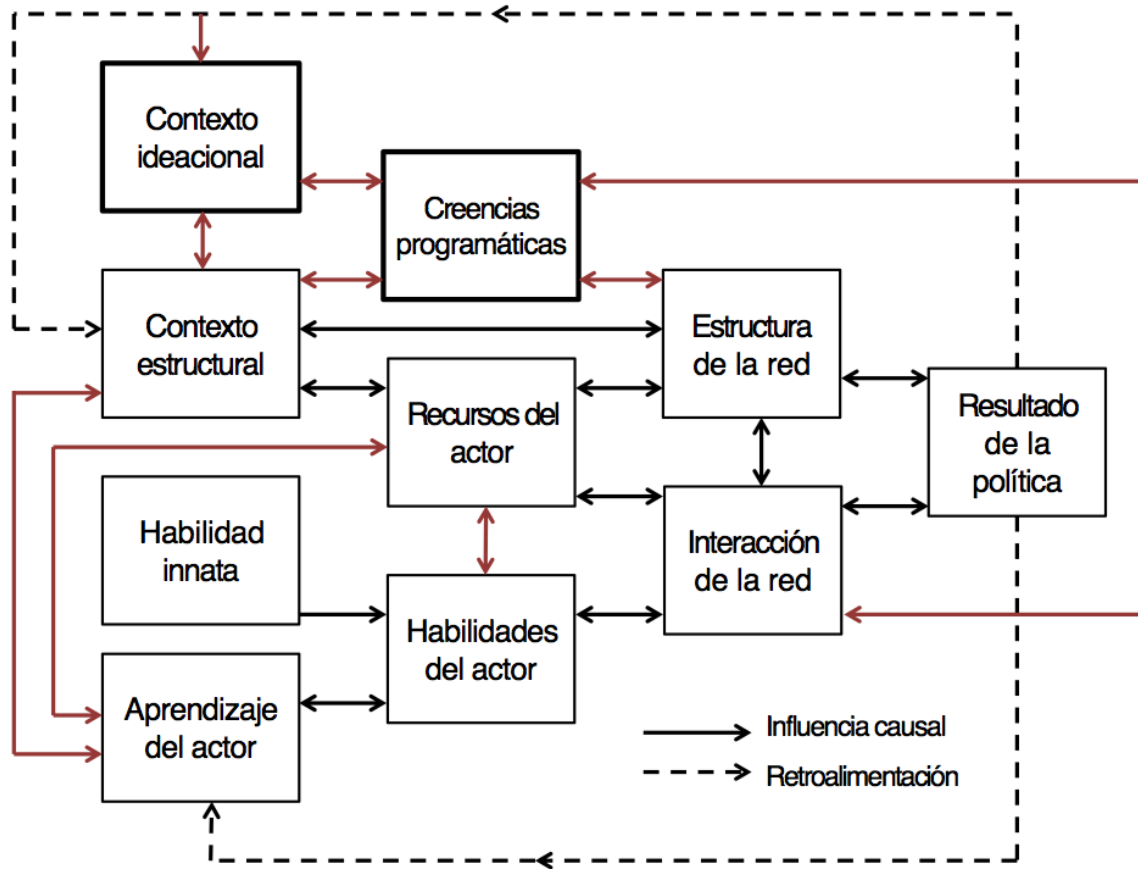
actores ajenos a la red así como a los que son parte de la misma” (Esto basado en Marsh y Toke 2003) (Kisby, 2007).

En base a estos factores, Kisby (2007) hace un aporte al enfoque dialectico propuesto por Marsh y Smith (2000) y lo denomina enfoque ideacional el cual propone que se otorgue mayor importancia a las ideas como elementos cohesionador de la estructura lo cual va más allá de su papel retóricos utilizado en los discursos que generalmente se los utiliza para una maniobra política y de ésta manera las ideas sean las que den sostenibilidad a un nivel macro de las propuestas.

Sobre un segundo aporte que realiza Kisby (2007), para los actores de la red las ideas programáticas desde un nivel meso se traducen a un *contexto ideacional* mientras que, en un nivel micro, se transforman en un tipo de *creencias programáticas* (ilustración 2). Por lo que se puede decir que la red se crea debido a que los actores comparten las mismas ideas traducidas a *creencias programáticas que los motivan* cuyas ideas son concebidas como si tuvieran una relación interactiva con los resultados de política” (Kisby, 2007) debido a que moldean la forma de la red.



**Ilustración 2. Diagrama del Enfoque ideacional**



Fuente: Kisby (2007) con base en Marsh y Smith (2000).

### 3. Metodología

#### 3.1. Selección del Caso

El término general el caso hace referencia a un fenómeno que informa e interpreta solamente una sola medida de cualquier variable relevante. Este concepto para ser válido, debe tener en cuenta la clase de eventos, es decir debe tener un interés científico sobre las causas de las diferencias y semejanzas entre casos (George y Bennett 2004, 24).

El estudio de caso según Bennett (2004) es un examen minucioso de un episodio histórico específico para desarrollar o probar las explicaciones históricas que pueden ser generalizables a otros eventos en lugar de ser un acontecimiento histórico por sí mismo (George y Bennett 2004, 24).

Una de las distinciones entre los métodos de estudio de caso y el estadístico es justamente el número de casos estudiados ya que si bien puede sugerir que en el primero toma un menor número, éste responde a preguntas específicas planteadas para el análisis.

Bennett señala que los métodos de estudio de caso son usualmente fuertes en los aspectos en los que la estadística y modelos formales son débiles; en este sentido el autor cita algunas ventajas de los estudios de caso que se describen a continuación:

- a. *Validez conceptual* ya que permite la identificación y selección de indicadores que sean más precisos para los conceptos teóricos que se desea medir aunque éstos sean difíciles de cuantificar para lo cual se aplicará una búsqueda de factores contextuales que permitan una equivalencia analítica y mayor validez con fenómenos similares.
- b. *Derivar nuevas hipótesis* por medio de estudios aislados y durante el trabajo de campo donde se puede identificar o desarrollar nuevas teorías por el hallazgo de evidencia inexplorada. El autor ejemplifica la identificación de una hipótesis al preguntar a un participante sobre una acción X que conlleva a una Y pero obtiene en su lugar Z, entonces la Z implica una respuesta diferente y abre nuevas posibilidades.
- c. *Explorar principios causales* analizando los casos de manera individual en los cuales se encuentra una serie de variables que permita observar el mecanismo causal particular que estará atado a ciertos criterios específicos del caso. También señala que los investigadores pueden usar este mecanismo para dar explicaciones históricas de los casos.
- d. Su capacidad para abordar la complejidad causal ya que puede tratar casos que tienen complicada interacción y dependencia de la trayectoria pero ésta ventaja es relativa ya que los casos pueden requerir teorías de alcance medio o generales de acuerdo a su contingente. En este sentido, los métodos estadísticos tienen una limitante de costes por requerir una muestra de gran tamaño y una complejidad en la interpretación.

En los estudios de caso según George y Bennett (2004, 30) expone cinco limitaciones tal es el *Sesgo de selección de caso* puede darse al momento en el que el investigador escoge deliberadamente casos que comparten un determinado resultado dando como consecuencias la

selección de casos que solo las variables independiente y dependientes varían como lo sugiere la hipótesis favorecida, sin prestar atención de casos que parecen contradecir la teoría y generalizarlos a poblaciones más amplias. En este mismo sentido, el sesgo de selección puede ser rectificado con la metodología de prueba de congruencia y el seguimiento de procesos. Otro tipo de sesgo que se puede cometer es la selección de casos basado en la intrínseca histórica o sobre la accesibilidad de la evidencia.

Como una segunda limitación es la identificación de condiciones de alcance y necesidad está relacionada con la limitación de la selección de caso que su análisis puede llegar a conclusiones provisionales en cuánto una variable puede influir en los resultados en una clase o tipo de casos. Según George y Bennett (2004) señala que existen 3 tipos de observaciones de necesidad o suficiencia y se cita a continuación:

- Como una sola variable es suficiente para un resultado con respecto a una población entera de los casos.
- Una variable necesaria es insuficiente en un contexto histórico particular
- Las preocupaciones sobre la relación de una variable a conjunciones de variables que son necesarias y suficientes para un resultado.

Un tercer punto es el problema de grados de libertad se ha asociado de manera equivocada con el término estadístico que define como la potencial incapacidad de discriminar entre explicaciones que compiten sobre la base de la evidencia. Para el estudio de caso se percibe a ésta limitación cuando se selecciona un único caso pero ante ello se debe considerar que dentro de un solo caso hay muchas posibles observaciones de seguimiento de proceso a lo largo de la hipótesis de caminos causales entre variables dependientes e independientes. Un camino causal puede incluir muchos pasos necesarios y deba ocurrir en un orden determinado.

La última limitación que señala el autor es la falta de representatividad debido a que no se utiliza como en la estadística una amplia muestra de casos que es representativa y permite la inferencia sobre una población más grande de la muestra. Se debe señalar que las consideraciones para el estudio de caso implican un equilibrio entre los objetivos planteados para lograr severidad

teórica, el establecimiento de número de casos que se pueda manejar y realizar un desarrollo de análisis explicativo. Los investigadores del caso de estudio tienen el interés en encontrar las condiciones bajo las cuales se producen los resultados específicos y los mecanismos a través de los cuales ocurren, en lugar de revelar la frecuencia con que estas condiciones y sus resultados se presentan.

Para la presente investigación se utilizó caso típico acorde a Gerring (2008) para lo cual se seleccionó como caso de estudio la política de agricultura familiar en el período de 2008-2018. Según Gerring (2008), el caso típico es un caso representativo. Este caso típico se utiliza para los casos que involucra un modelo causal de algún fenómeno de interés teórico. Aquí, el investigador ha identificado un resultado en particular V, y tal vez una específica X / hipótesis Y, que ella desea investigar.

Como caso típico en la investigación se escogió la política de agricultura familiar campesina debido a:

- La agricultura familiar en América Latina contribuye entre el 27% y el 67% de la producción alimentaria que se requiere la población general.
- El 88% de las UPA pertenecía a la agricultura familiar que corresponde a 739.952 UPA, ocupando un 41% de la superficie productiva total del país.
- La actual Constitución, contiene elementos claves del sector agrícola relacionado al acceso de factores productivos y la producción de alimentos “... El Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental”. (Constitución 2008)
- Así mismo la Constitución determina que la Soberanía Alimentaria constituye un objetivo estratégico y obligación para el Estado y para ello instrumentaliza mediante leyes e instituciones encaminadas al aseguramiento de la Soberanía alimentación.
- En el período 2007 a 2018 se evidencia la formulación de indicios de políticas públicas para este sector de la agricultura familiar campesina como un segmento específico.

### 3.2. Metodología cuantitativa. Grafos

Dentro de los pilares matemáticos más importantes de los métodos de redes se encuentra la teoría de grafos que permite realizar una representación apropiada de la conformación de las redes sociales conjugado a una serie de conceptos que se utilizan para interpretar las propiedades formales de estas redes. (Wasserman 1994, 47).

Para Wasserman (1994) los principales conceptos del análisis de redes están el actor, el lazo relacional, las diadas, triadas, el subgrupo, grupo, la relación y la red.

**Actor.** Hace referencia a las entidades sociales entendiéndose a éstas por personas que forman un grupo que pertenecen a un colectivo que generalmente son del mismo tipo.

**Lazo relacional.** Es el vínculo entre dos actores mediante las relaciones que pueden ser de diferentes tipos, como por ejemplo, la transferencia de recursos materiales, afiliación, conexión física, relaciones formales, entre otras que son creadas por los lazos sociales.

**Díada.** Es la relación más básica de estadística de redes sociales en la que se vinculan dos actores creando posibles lazos de reciprocidad o no, o múltiples relaciones.

**Tríada.** Es el subconjunto de 3 actores vinculados mediante lazos sociales entre sí.

**Subgrupo.** La díada y tríada son subconjunto de actores, por tanto, el subgrupo está conformado por subconjuntos de actores que están relacionados entre ellos.

**Grupo.** Conjunto de actores finitos que se los pueden medir los lazos de relación.

**Relación.** Lazos que existen entre los actores miembros del grupo o red.

**Red social.** Un conjunto o conjuntos finitos de actores y la relación o relaciones entre ellos.

El análisis de grafos se utiliza para conocer las interrelaciones reales de la gente, organizaciones, u otros actores sociales y sus conexiones representadas de manera matemática mediante un gráfico en la que los puntos o nodos son las personas; las líneas o bordes es la relación o lazos entre un par de actores. A los actores representados por las líneas se les pueden asignar peso, tamaño, fuerza entre otros valores para determinar la relación existente entre las personas o nodos de la red (Dominguez, 2014).

Según Sanz (2003, 22) la teoría de grafos ha sido muy útil para el Análisis de Redes Sociales ya que “tiene un vocabulario que puede ser utilizado para analizar muchas propiedades de las estructuras sociales; ofrece las operaciones matemáticas por las cuales esas propiedades pueden analizarse y medirse; y permite probar teoremas sobre los grafos, por tanto, deducir y someter a test determinados enunciados” (Sanz 2003, 22).

Aspectos básicos de medición de las redes sociales considera la estructura mediante la densidad y la cohesión del conjunto de redes y por otro lado, la organización, es decir la posición de cada uno de los actores en el conjunto de redes mediante el análisis de centralidad.

Los indicadores utilizados para el análisis de la medición de las redes sociales son:

**Densidad:** Mediante la cual se indica el grado de conectividad de la red ya sea alta o baja.

**Centralidad:** se refiere al número de actores a los cuales un actor está directamente relacionado.

**Intermediación:** la posibilidad que tiene todo nodo para intermediar las comunicaciones entre pares de nodos. Estos nodos son también conocidos como actores puente.

**Cercanía:** es la capacidad de un actor para alcanzar a todos los nodos de la Red.

En éste apartado de contexto ideacional se analizará la integración del sector de la agricultura familiar y su institucionalización. Además como la agricultura familiar está relacionada con la economía solidaria y la seguridad alimentaria y por medio de éstas dos aristas se ha consolidado en la política económica y agrícola.

En cuanto al contexto estructural se puede rastrear por medio de las leyes como es el caso de la Ley de Soberanía Alimentaria, Ley de Economía Popular y solidaria y la Constitución que recoge y visualiza al Sector de la Agricultura Familiar Campesina.

### **3.3. Metodología cualitativa**

Recopilación y análisis documental: la investigación parte de una documentación existente que es fundamental debido a que permite adquirir mayor conocimiento del problema planteado para la

elaboración del marco teórico, estudio del caso, recopilación de hechos históricos entre otra información con el fin de llegar a la comprobación de la hipótesis.

Es necesario que en la investigación comprenda una fase exploratoria para la recopilación de información relacionada al objeto de estudio en la que se obtengan datos actualizados y relevantes de documentación básicamente de dos tipos, la una que proporciona información de hechos, fenómenos o problemas extraídos de libros, revistas, estadísticas, investigaciones, memorias, artículos, entre otros. El segundo tipo es la información que son los hechos mismos o datos obtenidos de discursos, propaganda, etc.

Un paso fundamental luego de la recopilación de la documentación es el proceso reflexivo y analítico para la selección de información relevante para la construcción de la investigación; como señala Ader-Egg (1995) de la capacidad intelectual y crítica de la persona que realiza la investigación dependerá del aprovechamiento y calidad de la revisión y recolección documental. En el capítulo de contexto se analiza la información con documentación de hechos, acontecimiento de las instituciones por medio de la cual se identifique hitos en cada uno de los períodos. En el contexto ideacional se identificará las ideas programáticas entorno a la cuales los actores gestionan la formulación de la política pública.

Según Montpetit, cuando se analiza una red de políticas públicas se debe considerar que los actores involucrados en la formulación de una política pueden estar identificados en documentos oficiales como expedientes legislativos tales como leyes, normativas, entre otros, y cuando no se los identifica en este medio debido a que las redes tiene una configuración informal entonces se va a recurrir a registros de debates preliminares, documentos de trabajo, entre otros (Montpetit, 2005, 350).

Entrevistas: En este caso se utilizará la entrevista semiestructurada que se refiere a una conversación basada en un guión predeterminado cuyo orden y forma es flexible debido a que la interlocución dependerá del entrevistador que tiene el objetivo de informarse de cuestiones pertinentes al estudio de investigación.

Las entrevistas semiestructuradas servirán para la identificación y rastreo de actores y sucesos importantes que muestren una trayectoria en el planteamiento del problema, agenda de política y toma de decisiones al momento de la elaboración de las políticas públicas de la agricultura familiar campesina. Las entrevistas deben ser grabadas y transcritas para luego ser procesadas y usadas de insumo en los argumentos de la investigación.



## Capítulo 2

### Contexto de la política

En el presente capítulo se realizará un análisis sobre la noción de la Agricultura Familiar Campesina a nivel internacional, regional y local y los procesos que ha tenido este sector a lo largo de la historia en el Ecuador con diferentes definiciones, mediante los sucesos que acontecieron en el sector de la agricultura familiar campesina desde 1964 hasta 2018 dividiendo en tres períodos debido a tres hitos importantes, que son la reforma agraria, la revalorización del sector rural agropecuario por la crisis mundial alimentaria y la consolidación de políticas basadas en ejes hacia el sector agrario, la soberanía alimentaria y la sostenibilidad.

A nivel de América Latina, existen documentos oficiales y estudios técnicos por parte de instituciones y agencias multilaterales sobre la definición en un sentido normativo, tipologías que comprendan la heterogeneidad social de la AF en América Latina, análisis sobre los cambios socioeconómicos y las políticas públicas implementadas en el sector y por último las tendencias, perspectivas y desafíos.

Según Carmagnani (2008) el concepto de Agricultura Familiar fue utilizado en los años 60 por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), luego en los años 70 y 80 se dio un giro hacia la utilización del concepto de economía campesina para retomar a principios de éste siglo a la agricultura familiar. Por otra parte, los estudios en América Latina realizados sobre el campesinado se categorizan en tres tipos. En la primera vertiente se destaca Eric Wolf como autor con gran influencia por los estudios en sociedades campesinas que se complementó con las publicaciones de Chayanov (1974). En la década de 1980 la corriente fue apoyada por la Teología de la Liberación hacia el lado político ya que en campo fue mayor la influencia la Iglesia Católica. Ya para 1990 el enfoque chayanovianos adoptan orientaciones agroecológicos.

Una segunda vertiente inicia en 1950 y se difunde en 1960 sobre el debate de desarrollo periférico con dos corrientes, la una con la teoría de la modernización del capital humano de Theodore Schultz y la otra con autores de la CEPAL como Prebisch, Furtado y otros con una perspectiva estructuralista sobre la modernización tecnológica de la agricultura y fin de los

campesinos. La tercera vertiente es bajo el enfoque marxista centrando el debate en la campesinización versus la descampesinización (Bernstein 2006; 2009).

En los años 60 se conformó la Alianza para el Progreso-ALPRO,<sup>1</sup> que tenía como objetivo específico una mayor distribución equitativa del ingreso y la reforma agraria teniendo como fin fundamental la explotación familiar con miras hacia la modernización agrícola (Lázzaro, 2013). En la actualidad, según Eguren (2013) la agricultura familiar se la ve como solución en los siguientes aspectos:

De todo: de la inseguridad alimentaria (de la falta de soberanía alimentaria); de la crisis energética; de la mala relación con la naturaleza; de la persistencia de la pobreza; de la falta de desarrollo descentralizado; del irrespeto a las culturas. No lo era así hace algunos años, cuando la agricultura familiar, o pequeña agricultura, era percibida como un problema social; como una de las razones del atraso del mundo rural; como un factor de mantenimiento de la pobreza y de la ignorancia, al que había que encontrar una salida. [...] la denominación agricultura familiar no carece de problemas de definición, lo cual es una traba en el momento de calificar quiénes pueden ser beneficiados y quiénes no pueden serlo (Eguren 2013, 8).

Una redefinición etimológica de la agricultura Familiar sugiere Schneider y Escher (2009) que se compone de 3 factores que son la actualización de las políticas públicas desde el Estado sobre el desarrollo rural que han sido olvidados durante las políticas neoliberales, como un segundo punto es el enfoque sostenible el cual involucra al ambiente y entorno y un tercero es el tema de la soberanía alimentaria para contrarrestar la pobreza y alcanzar los Objetivos del Milenio involucrando a organismos internacionales como la FAO, FIDA, IICA CEPAL y el Banco Mundial quienes establecieron este tema dentro de su agenda.

En cuanto a la conceptualización de la Agricultura Familiar tiene un sentido amplio es así como una desde estas perspectivas señala que la AF tiene dos fundamentos, el uno es la noción de economía campesina y el otro de la sociología rural. Según el FIDA señala que la agricultura familiar se refiere:

---

<sup>1</sup> ALPRO fue creada en agosto de 1961 en la Reunión del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), conocida como Conferencia de Punta del Este, cuyo objetivo general es “Mejorar la vida de todos los habitantes del continente”

Al ejercicio de una actividad económica, la agricultura, por parte de un grupo social unido por lazos de parentesco o de sangre, la familia que trabaja y genera productos, bienes y servicios. De este modo, la agricultura familiar incluye una forma social de trabajo y de producción en la que una actividad (la agricultura) es realizada por un grupo doméstico unido por lazos familiares (FIDA 2014, 54).

Otra tipología según el FIDA (2014) es el criterio de ingreso agropecuario, es decir familias donde sus ingresos provengan en un porcentaje mayor al 75% de actividades agropecuarios, se denominan agricultura familiar especializada (AFE) y el 25% o menos serán agricultura familiar diversificada (AFD).

Los trabajos realizados a nivel internacional al igual que los autores Etxezarreta (1982) y Chiriboga (2002) hacen una categorización entre los campesinos, es decir que se dedican a la agricultura familiar de subsistencia y a los productores familiares capitalizado, a aquellos que tienen cierto acceso a recursos e inserto en el mercado.

Para Bernstein (2009) la producción mercantil simple - ppm, la idea marxista misma que también fue analizada por Friedmann, coloca a los campesinos y a la *family farmers* de los países industrializados dentro del mismo marco conceptual entre las dos especialidades de la agricultura (comercial) y la pequeña producción agraria. Así mismo, Fernández (1961), coloca la diferencia entre estos dos grupos, campesinos y agricultores familiares como una construcción términos políticos para conseguir la lucha del campesinado por estrechar ésta diferenciación con el otro grupo. Por otra parte, los factores que afectan a un desarrollo de la AF también son de orden estructural que se han dado por la falta de tierra, agudizada por la expansión de la agricultura empresarial en sus modalidades más dinámicas y concentradoras. Los factores que han aportado al origen de estos grupos diferenciados han sido la globalización y mercantilización lo que dio como resultado la apertura de los mercados de exportación con regulaciones oligopólicas en las relaciones agrocomerciales y agroindustriales.

Al hablar de productores familiares capitalizados se separa en posibles tipos de recampesinización que establece la relación de unas nuevas configuraciones agroecológicas en la reproducción del hogar, intercambio y relaciones sociales.

Según Craviotti (2014), algunas tendencias analíticas sobre la perspectiva del sector de la AF parten desde las fases del capitalismo global:

Una fase (1945 – 1973) donde se conjugaron procesos simultáneos de campesinización y descampesinización-enmarcados en un contexto donde convergían la Guerra Fría, los movimientos campesinos y nacionalistas, y las políticas industrialistas orientadas hacia el mercado interno-, seguida por otra (1973 – 1990), de aceleración de la descampesinización-entendida como desagrarización y desruralización-. Esto habría sido producto de nuevas circunstancias, como la industrialización de la agricultura a escala mundial, el debilitamiento de los Estados nacionales, la implementación de políticas de ajuste, el abandono de la protección de la agricultura y la reorientación de los países en desarrollo hacia estrategias orientadas a la exportación. Todo ello no solo contribuyó a la declinación del sector de subsistencia, sino que aumentó la dependencia de algunos países en desarrollo del mercado mundial para la provisión de alimentos básicos (Craviotti 2014, 13).

En los análisis de investigadores y formuladores de la política sobre el relacionamiento entre la pobreza rural y falta de eficiencia económica se vio la necesidad de expandir dicho análisis a criterios multidimensionales como una condición social vinculada con la vulnerabilidad de los medios de acceso de los pequeños productores. La incorporación de este criterio, a partir de los años 2000, los debates se han centrado en la agricultura familiar como unidad productiva. La incorporación de esta terminología no ha sido reciente ya que según Carmagnani (2008) este fue utilizado en los años 60 y éste ha tomado un giro hacia términos como campesinado, pequeña producción, entre otros y los debates generados desde éste sector tuvieron gran fuerza en las reformas agrarias de los años 1960 y 70 en América Latina visto como un factor de estímulo y ampliación del campesinado (Delgado, 1965).

Ya situando la conceptualización de la Agricultura Familias en Ecuador, según Chiriboga (2002), clasifica a 3 clasificaciones del pensamiento del agro que es, agrarismo radical y de denuncia, la

antropología y las visiones cepalinas. Sobre el agrarismo radical se dice que tenía una figura feudal del agro donde dominaba el gran latifundio para condicionar en las mínimas condiciones el trabajo de los campesinos.

Con la segunda categoría se evidencia con estudios de H. Burgos (1968) en Chimborazo y Otavalo respectivamente encontraron que las relaciones interétnicas que tenía un rol importante de las personas que se ubicaban en zonas de refugio, quedando esta población en situación de desventaja frente al mercado, y que se reproducía un sentido de identidad étnica.

La tercera categoría surgen de la CEPAL y CIDA que tienen una visión pública o como organismos internacionales que aluden a la lenta dinamización del sector que contribuyen a la polarización en la propiedad de la tierra en minifundista y latifundistas y presencia de tecnología. La agricultura familiar en América Latina contribuye entre el 27% y el 67% de la producción alimentaria que se requiere la población general (FIDA 2014). Según la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU) de diciembre de 2013, el sector agropecuario incluyendo a la agroindustria genera alrededor de 1'800.000 personas del área rural. En este mismo sentido, el sector agropecuario en la noción amplia contribuye como la segunda actividad con divisas después de la petrolera. Según la Organización de las Naciones Unidas por medio de FAO señala que en América Latina hasta el 80% de los productos de las canastas básicas provienen de la producción del sector de la Agricultura Familiar.

Con el fin de contabilizar la contribución que realiza la agricultura familiar campesina se segmenta a los productores se tomaron 3 criterios en el estudio que son: Valor monetario de la “producción total de la UPA (anual) sea menor a 10.000 dólares, al menos el 50% mano de obra no remunerada empleada en la UPA y la residencia de la persona productora principal en la UPA” (MAGAP 2013). Esta división se la realiza a falta de información empírica por lo que es imperfecta desde un enfoque teórico pero al ser instrumental sirve para crear políticas públicas diferenciadas (MAGAP 2013).

Acorde a las características citadas, aproximadamente el 55% de las UPA pertenecen a la agricultura familiar que corresponde al 31% de la superficie productiva nacional equivalentes a

3'462.491 hectáreas; el 40% a la agricultura mediana y el 5% a la agricultura empresarial. De las 425.594 UPA que corresponden a la Pequeña Agricultura, el 44% de tiene una dimensión inferior a 2has. La agricultura familiar destina alrededor de 48% de su producción para el autoconsumo ya sea para los animales, semillas, y otros usos no comerciales (Tabla 4). Se detalla el número de UPAs según tamaño del predio de la AF.

**Tabla 4. Características agropecuarias según tipo de agricultura**

Tamaño	<b>Pequeña Agricultura Campesina</b>			
	No. de UPA	%	Hectáreas	Tamaño de predios en hectáreas
De 0 a < 20	377.433	88,7%	1'236.441	36%
20 a < 50 ha	33.523	7,9	1'020.782	30%
50 a < 100 ha	11.723	2,8	1'205.298	34%
100 y más	2.915	0,7		
<b>Total</b>	<b>425.594</b>	<b>100</b>	<b>3'462.491</b>	<b>100%</b>

Fuente: INEC, Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria ESPAC, 2013.<sup>2</sup>

Un factor limitante para la cuantificación de la contribución que tiene la agricultura familiar es la falta contabilización en el PIB agropecuario de los valores de la producción destinado al autoconsumo.

Al momento de mirar las perspectivas de la agricultura familiar más allá de colocar el tema de manera polarizada como es la desaparición o la permanencia de la AF se debe enfocar al análisis en la agencia del sector, es decir en la capacidad de actuar según Giddens (2011) o la elaboración de estrategias de reproducción social basada en los *habitus* según Bourdieu (2000).

Luciano Martínez (2014) al referirse sobre la heterogeneidad de las agriculturas familiares en Ecuador explica una tipología que considera como factor principal la contratación de la mano de obra permanente u ocasional. La caracterización señala que debe tener cuatro criterios, el acceso a algún recursos agropecuario, utilización de mano de obra familiar, contratación máxima de un asalariado a la familia, producción de algún bien agrosilvopastoril (CEPAL, 2014).

<sup>2</sup> Elaboración: Dirección de Análisis y Procesamiento de Información / CGSIN-MAGAP

Según Wong y Ludeña (2006, 3), acorde al trabajo familiar señalan tres tipologías de agricultura familiar: agricultura familiar de subsistencia (AFS) la cual se caracteriza por utilizar la mano de obra propia de la familia, es decir no contrata, agricultura familiar de transición (AFT) la cual si contrata mano de obra en períodos alto de demanda y la conjuga con su propia mano de obra, y agricultura familiar consolidada (AFC) la cual contrata de mano de mano de obra fuera de la familia y de manera permanente (Tabla 5).

**Tabla 5. Tipologías de Agricultura Familiar por región**

Región	AFS (%)	AFT (%)	AFC (%)	Total
Costa	63	45	2	100
Sierra	66	33	1	100
Amazonía	68	27	5	100
Total	62	37	5	100

Fuente: Wong y Ludeña (2006)

Otra tipología planteada por Martínez (2014) es igual a la del FIDA (2014) en base al origen del ingreso que clasifica en Agricultura Familiar Diversificada (AFD) y Agricultura Familiar Especializada (AFE), sin embargo el autor encuentra limitada esta variable debido a que el promedio total de 5 hectáreas no es suficiente para que la familia pueda sustentarse únicamente de las actividades agropecuarias en dicha extensión. Para obtener el promedio de has por tipo de AF en base a los ingresos se cruza el número de hogares correspondientes a cada tipo con el número de hectáreas (tabla 6).

**Tabla 6. Tipología AFC en base a origen del ingreso**

Variables	AFD	%	AFE	%	Total AF	%
Hogares	276,294	41.2	394,106	58,8	670,400	100.0
Hectáreas	529,346.6	16.5	2,685,915	83.5	3.215.262,1	100.0
Has promedio	1.92		6.8			

Fuente: Wong y Ludeña (2006)

En el proceso de modernización capitalista de la agricultura familiar ecuatoriana es entendido que se conseguirá mediante la combinación de la AF con los agronegocios (empresas capitalistas) ya sean nacionales o extranjeras. Dentro de esta lógica de transformación desarrollista se dio un cambio en el uso de la tierra pasando de una producción ganadera por ejemplo en Imbabura, Pichincha y Cotopaxi hacia empresas capitalistas de producción de

hortalizas y flores. Las empresas se localizan debido a sus condiciones favorables de producción de las tierras y la mano de obra barato y por el otro lado al no ser sustentable la producción misma del minifundio existe la migración de mano de obra hacia actividades agropecuarias en los agronegocios o empresas capitalistas agrícolas y no agrícolas. Como un segundo elemento están los encadenamientos productivos, en los que la AF indígena tenía una relación con la hacienda de huasipungueros pasando a ser cooperativas y asociaciones agrícolas después de la reforma agraria de 1964 liderados por el IERAC, mismo que fue luego reemplazado por el Instituto de Desarrollo Agrario-INDA. En los años 90 se dio una crisis productiva en la que migraron de ser productores primarios de la ganadería a especializarse a la producción de por ejemplo monocultivos que sirva de insumos a las agroindustrias. Este segundo proceso va en el mismo sentido de la concentración de la tierra debido a que las empresas capitalistas marcan presión con la compra de propiedades colindantes hacia la pérdida de las tierras o proletarización de la AF (Landívar et al 2011).

Los agros negocios manejan el mercado de insumos tanto en las cantidades y precios con el fin de completar su cadena productiva y los agricultores familiares caen en la engañosa tarea de producir de commodities, por ejemplo maíz duro para balanceados de la Procesadora Nacional de Alimentos C.A. PRONACA. Por otro lado están las empresas de agrocombustibles basados en palma africana, azúcar, higuera, entre otros, apoyados por las políticas agropecuarias y de ésta manera desplazan a la producción de productos alimenticios de la agricultura familiar tradicional. Es por ello que en la actualidad se ha visto un impulso del Estado en los negocios inclusivos o empresas anclas para ayudar la vinculación por medio de contrato con los agronegocios. Por último, está la agricultura familiar diversificada que tiene una visión territorial adoptando estrategias que permita desarrollar actividades diversas para la generación de empleo y mejora de los ingresos.

Para la presente investigación se considera agricultura familiar bajo los siguientes criterios adoptados de la definición de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar- REAF:

- Explotaciones agropecuarias que ocupan mano de obra familiar (no contratada)
- Hogar agrícola con base productiva y tiene acceso a algún recurso (tierra, agua)



- Familia como núcleo responsable de la producción y gestión de las actividades agropecuarias las cuales habitan en los predios de producción o comunidades cercanas cuantificando los ingresos brutos o líquidos generados de la fuerza de trabajo.

## **1. Red y Contexto por períodos**

### **1.1. Período 1964-1980 La Reforma Agraria e inicio de las políticas de desarrollo rural integral (DRI) orientadas a dinamizar la economía familiar**

Según Velasco (1979, 129) la “Reforma Agraria y la eliminación de las relaciones de renta no pueden entenderse por fuera de la coyuntura y lucha política”. De manera específica en análisis realizado en la región sierra, se nota un débil movimiento campesino y el fraccionamiento del liderazgo político instrumentalizado por el Partido Comunista.

En este sentido en el Ecuador un proceso de reforma agraria se dio durante la dictadura de la Junta Militar de Gobierno, el 23 de julio de 1964 que se promulgó la primer Ley de Reforma Agraria; y el 28 de septiembre del mismo año, la nueva Ley de Tierras Baldías y Colonización. (Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales, 2011,11).

Mediante la reforma agraria se pretendía resolver la correcta y adecuada utilización de los suelos acorde a sus aptitudes, debido a que la producción de los productos agrícolas depende de las características de los suelos y climatológicos y en el caso que éstos no sean aptos sucede un proceso contraproducente para los suelos que es la erosión y el traspaso de la frontera agrícola y como señala Fernández (1961, 570) retirando éstas tierras con rendimientos raquíuticos para dedicar ésta áreas a pastizales o plantaciones forestales, aun una oportunidad para relocalizar la población, demasiado acumulada en la Sierra.

Por las características de la tierra dificulta la instalación de riego con lo que se mejoraría el rendimiento de la producción por lo que la gente migra hacia la costa donde existe mayor tecnificación y comercio al exterior. Pero de todas maneras, existe grandes extensiones de terrenos baldíos y ociosos, latifundios económicos que es otro problema por qué se plantea resolver con la reforma agraria.

En el caso se puede situar dos problemáticas: rendimientos productivos bajos por condiciones de altura y geográficas y la otra es la posesión de terrenos en manos de una vieja aristocracia decadente como califica Fernández que ha ido siendo sustituida en el poderío económico y en la influencia política.

En 1961, en la preparación del proyecto de Ley surgieron eventos paralelos como la agitación de los campos y para calmar ellos señala Fernández (1961, 576) el gobierno compraba de cuando en cuando alguna hacienda para su parcelación; algunos hacendados ante la generalización de la idea sobre la reforma agraria dejaron de hacer inversiones y otros están parcelado sus fincas espontáneamente para vender la tierra fraccionada a los campesino sin tierra.

En relación a las ideas programáticas que fueron surgiendo para la resolución de los problemas por los que se planteaba la reforma agraria planteadas como objetivos son:

- Mejorar las condiciones de vida de los asalariados agrícolas
- Facilitar el progreso técnico de la agricultura
- Librar a la agricultura de la presión demográfica en ciertas zonas

Estas sobre la reforma agraria debía tener una dimensión económica pero también política social ya que en el sentido psicológico de los campesinos en este caso, se fueron propagando y creo una especie de tranquilidad y seguridad pero surge un problema porque éstas dos dimensiones no son congruentes (Fernández 1961, 578-589).

Los procedimientos establecidos para la redistribución de las tierras estaban en función varios parámetros diseñados de forma técnica donde se consideraban flexibilidades acorde a las zonas y a los casos excepcionales tratando de considerar tanto lo económico como lo político social para que el proceso tenga éxito y alcance su fin.

Manuel Chiriboga (2002) en "La Reforma Agraria Ecuatoriana y los cambios en la distribución de la Propiedad Agrícola Rural: 1974-1985" analiza la estadística de adjudicación de tierras en las reformas agrarias y señala que se debe tener en cuenta la dinámica regional que tiene el país

diferenciando la concentración capitalista y empresarial en la sierra-norte y costa centro; mientras que las zonas de campesinización es la región sierra-centro-sur y costa norte (Tabla 7). En la Carta Constitucional de 1945 en su Art. 48 señala que:

La propiedad, en cualquiera de sus formas, constituye un derecho que el Estado reconoce y garantiza para organización de su economía, mientras cumpla su función social. Esta deberá traducirse en una elevación y redistribución del ingreso, que permita a toda la población y redistribución del ingreso, que permita a toda la población compartir los beneficios de la riqueza y el desarrollo (Asamblea Nacional Constituyente 1945, Art. 48).

El 18 de diciembre de 1970 se publicó el Decreto Supremo N. 1001 que hacía referencia a la expropiación de los predios rústicos destinados para el arroz, por sistemas de trabajo precario. El Decreto surge como resultado de la creciente presión social para la aplicación de la Ley Agraria de 1964 protagonizada por las organizaciones campesinas entre las que figura la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Confederación ecuatoriana de Obreros Católicos FENOC-CEDOC, la Federación de Trabajadores Agrícolas del Litoral FTAL; Federación Ecuatoriana de Indios-FEI, Asociación de Cooperativas Agropecuarias del Litoral-ACAL, Asociación de Campesinos Agrícolas del Ecuador-ACAE, Unión Regional de Cooperativas Agropecuarias del Ecuador-URCIMA, entre otras.

El 9 de octubre 1973 se suscribe la Ley de Reforma agraria cuya dirección le corresponde a la Presidencia de la República por medio del Ministerio de Agricultura y Ganadería bajo la ejecución de Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) quién crea el Consejo de Coordinación Agraria y los Comités Regionales de Apelación (segunda instancia del procedimiento de afectación de tierras).

**Tabla 7. Resumen comparativo de reformas agrarias**

Conceptos básicos	Expropiación: Es la limitación del dominio agrario su extinción, en virtud de sentencia fundada en Ley, sancionada por causa de utilidad pública o interés social rural.	Indemnización por Expropiación: No tiene valor de cambio, sino el reconocimiento del derecho del titular del dominio, que se regula en la razón en que el mismo se ha ejercido.	Precarista: Es el trabajador agrícola directo que usufructúa una porción de tierra ajena, pagando por su uso dinero, producto, trabajo o servicio.
-------------------	--	---	--

Tiempo de trabajo para que el precarista tenga derecho a la expropiación	Según otras Leyes Agrarias: a) Ley de Reforma Agraria y Colonización Julio de 1964 es de 5 años según el Art. 85 b) Ley de Abolición del Trabajo Precario en la Agricultura de septiembre de 1970 es de 3 años según el Art. 2 c) Ley de Reforma Agraria de Octubre de 1973 es de 3 años según el Art. 30, numeral 2. d) Ley de Reforma Agraria Codificada de Julio de 1979 es de 3 años según el Art. 46, numeral 6.	En el Decreto Supremo 1.001 en el que no se dispone límite de tiempo para que el precarista tenga derecho a la expropiación según el Art. 1
--	---	---

Fuente: Leyes y Sangre en el Agro de José Santos Ditto.

Las ventajas del Decreto 1.001 es la claridad y sencillez con la que detalla el procedimiento Administrativo mediante sus 12 artículos pero que lamentablemente no contó con un reglamento específico por lo que para su complementación se añadió los nuevos artículos de la Ley de Procedimientos Agrario de Junio de 1971.

Por medio de la Reforma Agraria de 1973 se extendió la vigencia del Decreto Supremo 1.001 por 2 años adicionales, es decir hasta 14 de octubre de 1975, luego de ello resultado de la lucha organizada y persistente del campesinado se logra extender de manera indefinida mediante el Decreto 840 mismo que recoge éste merito señalando: “Que numerosos sectores campesinos del Litoral han expresado pública y reiteradamente su interés por que continúe la vigencia del expresado Decreto 1.001, con las modificaciones que fueren necesarias...” (Decreto 1.001) A continuación se muestran los actores, instrumentos e ideas que participaron en los sucesos comprendidos en los años de 1964 y 1980, así como el grafo de los nodos de la red de este período (tabla 8).

**Tabla 8. Nodos de Red de reforma agraria 1964-1980 DRI**

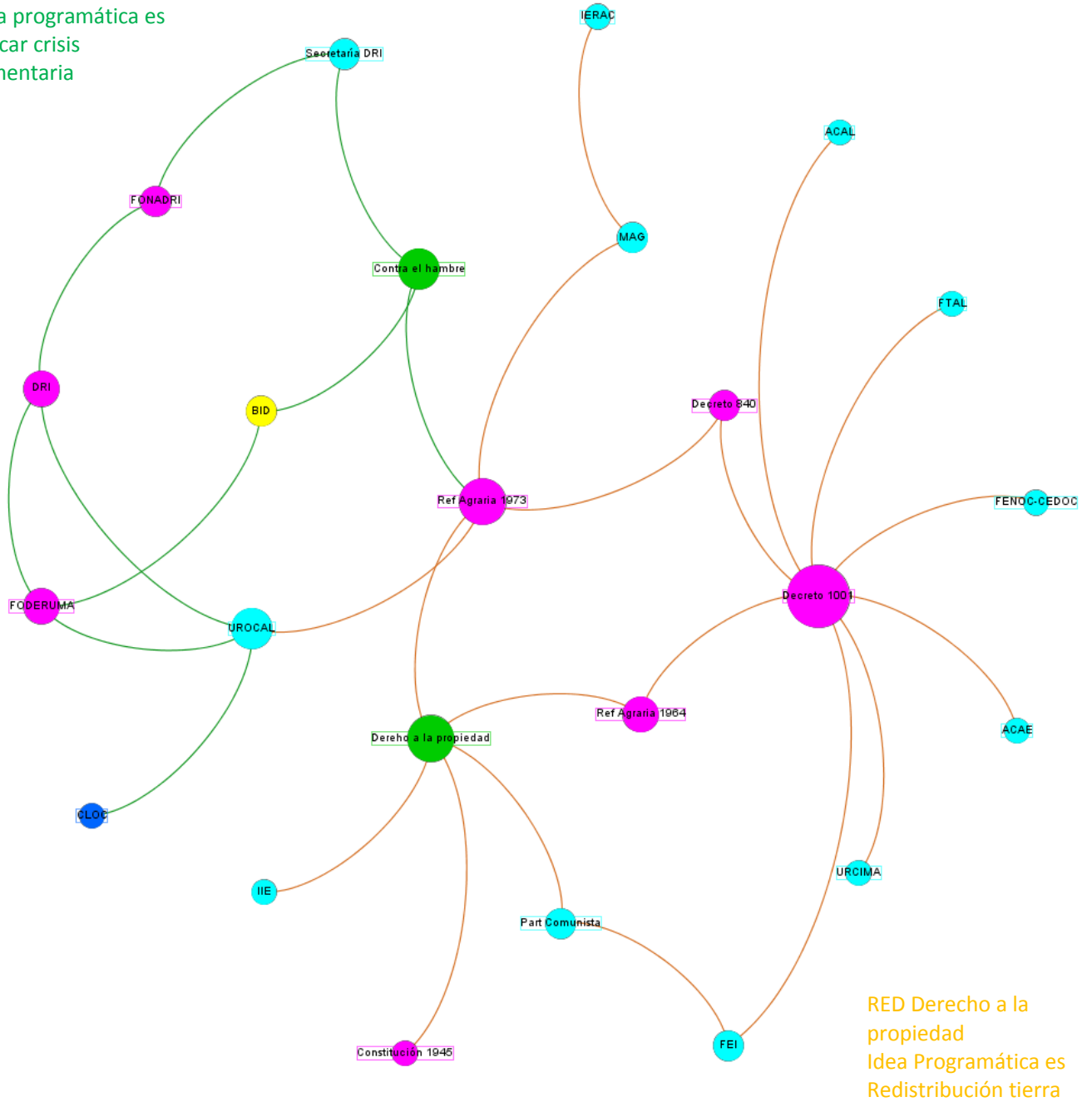
<b>NODO</b>	<b>DETALLE</b>	<b>TIPO</b>
FENOC-CEDOC	Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Confederación ecuatoriana de Obreros Católicos	Actor Nacional
FTAL	Federación de Trabajadores Agrícolas del Litoral FTAL	Actor Nacional

ACAE	Asociación de Campesinos Agrícolas del Ecuador-ACAE	Actor Nacional
ACAL	Asociación de Cooperativas Agropecuarias del Litoral-ACAL	Actor Nacional
URCIMA	Unión Regional de Cooperativas Agropecuarias del Ecuador-URCIMA	Actor Nacional
Part Comunista	Partido Comunista	Actor Nacional
FEI	Federación Ecuatoriana de Indios-FEI	Actor Nacional
IIE	Instituto Indigenista Ecuatoriano	Actor Nacional
MAG	Ministerio de Agricultura	Actor Nacional
IERAC	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización	Actor Nacional
UROCAL	Unión Regional de Organizaciones Campesinas del Litoral	Actor Nacional
Secretaría DRI	Secretaría de Desarrollo Rural Integral	Actor Nacional
CLOC	Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones de Campo	Actor Internacional
Constitución 1945	Constitución 1945	Instrumento nacional
Ref Agraria 1964	Reforma Agraria 1964	Instrumento nacional
Decreto 1001	Decreto 1001	Instrumento nacional
Decreto 840	Decreto 840	Instrumento nacional
Ref Agraria 1973	Reforma Agraria 1973	Instrumento nacional
FODERUMA	Fondo de Desarrollo Rural Marginal	Instrumento nacional
DRI	Desarrollo Rural Integral	Instrumento nacional
FONADRI	Fondo Nacional para el Desarrollo Rural Integral	Instrumento nacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo BID	Organismo Internacional
Derecho a la propiedad	Derecho a la propiedad	Idea
Contra hambre pro alimentación a pobres	Contra hambre pro alimentación a pobres	Idea

Fuente: Adaptado de Wasserman y Faust 1994, Sanz 2003

### Ilustración 3. Red de reforma agraria 1964-1980 DRI

RED: Contra el hambre  
 Idea programática es  
 Atacar crisis alimentaria



RED Derecho a la propiedad  
 Idea Programática es  
 Redistribución tierra

- Actor Nacional
- Actor Internacional
- Organismo Internacional
- Instrumento Nacional
- Idea

Fuente: Adaptado de Wasserman y Faust 1994, Sanz 2003

Como se puede observar en la red, las ideas programáticas que surgieron fueron el derecho a la propiedad apoyadas por las organizaciones sociales que demandaban en este sentido una redistribución de las tierras. La otra idea programática es atacar la crisis alimentaria que se estaba dando lugar en países empobrecidos y llamaba la atención mundial para buscar soluciones a este problema.

La importancia de las ideas, instrumentos y actores se destacan en direccionalidad acentuada que se sitúa en el centro de la red con respecto a los instrumentos de las 2 reformas agrarias y el DRI que inicio su proceso a finales de los años 80.

Según el Centro Andino para la formación de líderes Sociales (2011,11) solo se llegó a variar la fisonomía agraria ecuatoriana, pues no se cuestionó el problema de la propiedad de la tierra, sino que se limitó a acciones complementarias de tenencia, eliminación de la servidumbre, agravando el problema del minifundio y acentuando las migraciones hacia los centros urbanos.

En 1940 se creó el Instituto Indigenista Ecuatoriano (IIE) en medio de un proceso electoral que protagonizo la Alianza Democrática Electora – ADE y este difundió una declaración sobre la incorporación de indio y montubio en la vida nacional. Según Becker (2006, 4), el IIE llevó un proceso de reformas sociales en las que los indios debían educarse y racionalizarse con el apoyo paternal del Estado pero bajo condiciones económicas, sociales de los mestizos.

En 1944 la Federación Ecuatoriana de Indios surge con una agenda mucho más radical entorno a las luchas de los huasipungueros por las tierras sobre todo en la sierra norte y centro, por lo que Endara (1987, 56) señala que nace la FEI y el Partido Comunista por las mismas razones de lucha.

Becker señala que los líderes de la FEI salieron de la formación llevada a cabo del Partido Comunista. El Congreso Ecuatoriano de Indígenas colaboraron líderes como Jesús Gualavisi, Dolores Cacuangó, entre otros, donde se veía una combinación entre mestizos e indígenas y de género.

En mayo de 1971 a razón del desfile del día del trabajo, se juntaron por primera vez la Confederación de Trabajadores del Ecuador, el Partido Comunista, la Federación de Trabajadores de Pichincha y la CEDOC. El gobierno velasquista expidió el decreto 1079 para que los empresarios tengan la potestad de despedir a huelguistas e incluso con multas y prisión. En octubre del mismo año, se realiza el Congreso Nacional de Organizaciones Campesinas en la que se suscribió la Declaración de Riobamba.<sup>3</sup>

Un actor importante es la Unión Regional de Organizaciones Campesinas del Litoral UROCAL, quién obtuvo vida jurídica en contexto a la Reforma Agraria y la legalización de tierras en 1973, siguiendo la lógica que proliferaba en aquel momento hacia el cooperativismo agrícola como señala Carrillo, G (2013, 185). La UROCAL surge para un entendimiento de la agricultura orgánica, justicia en los precios la cual ha trascendido en los años y en la actualidad la UROCAL tiene un área de intervención en el Oro Guayas y Azuay.<sup>4</sup>

En 1978 surge el Fondo de Desarrollo Rural Marginal<sup>5</sup> FODERUMA como una institución que se dedica a la investigación y Programas de Desarrollo en el sector rural del Ecuador atendiendo a poblaciones en condiciones de pobreza a quién se le atribuye la creación de las organizaciones de Segundo Grado según un estudio multisectorial para el caso de las comunidades de Bolívar. La redistribución de tierras fue acompañada de reformas institucionales y políticas económicas para garantizar la sostenibilidad de la implementación de estrategias en el sector agrario.

---

<sup>3</sup> Puntos relevantes de la plataforma de lucha campesina:

- Expropiación sin indemnización de los latifundios
- Ocupación de tierras por parte de huasipungueros y precaristas
- Confiscación de semillas, ganado y herramientas en poder de los terratenientes
- Abolición de impuestos, deudas e hipotecas de tierras que están en poder de sus dueños y son trabajadas directamente por ellos, sin el concurso de otros trabajadores dependientes
- Supresión del arrendamiento de predios agrícolas
- Organizaciones de cooperativas de producción y mercadeo, organización comunitaria de medios e instrumentos de producción agrícola.

<sup>4</sup> UROCAL se plantea la puesta en marcha de una estrategia que le permita pasar de la sobrevivencia, hacia condiciones de desarrollo humano sostenible, guardando una relación armónica con el ambiente, redefiniendo su rol, lograr el apalancamiento de procesos de desarrollo socio-económico y/o de ejecución de programas y proyectos específicos.

<sup>5</sup> SIGARUMA Sistemas de Garantía para el Sector Rural Marginal previsto en el Art. 8 del decreto No. 2490 de 8 de marzo de 1978 por el que se creó el FODERUMA para estimular la participación de las Instituciones Financieras y Bancarias en las operaciones crediticias de los proyectos del Fondo como iniciativa del Banco Central del Ecuador.



La expansión del sector agrícola permitió el desarrollo de las pequeñas industrias descentralizadas atribuyendo el éxito del sector agrario según Fei, Ranis y Kuo a tres factores “iniciación de la reforma agraria de forma temprana, apoyo del gobierno para el sector agrario, y modelo descentralizado del crecimiento no agrícola” (citado por Martínez, North 1997, 102) obteniendo un efecto multiplicador en la economía debido a la demanda de mano de obra en el sector agrícola. Este ejemplo a diferencia de los países de América Latina, según Martínez, L. en donde situada a las reformas han sido limitadas en las competencias a la redistribución de tierras, insumos e ingresos agrícolas y no agrícolas.

Las políticas de Desarrollo Rural Integral (DRI) se inicia en 1950 con la Misión Andina por medio de proyectos auspiciados por Organismos Internacionales como el BID que tenían diferentes enfoque de integralidad por ejemplo con el plan piloto de la colonización de Santo Domingo de los Colorados mediante la normalización de las tierras. Otro proyecto que se llevó en Babahoyo que contenía el componente de riego pero todas estas propuestas se complementaban con asistencia técnica, ayuda comunitaria con lo cual contribuían a la estrategia de desarrollo regional (Barsky, O, et al. 1982).

El Presidente de la República del Ecuador, Jaime Roldós Aguilera creó la Secretaría de Desarrollo Rural Integral el 8 de octubre de 1980 mediante Decreto No. 637 para programar, organizar, coordinar y formular proyectos de DRI así como la conformación de un Fondo Nacional para el Desarrollo Rural Integral-FONADRI. Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984 señalaba que el desarrollo rural integral “estará orientado a beneficiar a los grupos de población que no han sido adecuadamente atendidos por los servicios del Estado, comprendiendo en ellos a los minifundistas, asalariados agrícolas, campesinos sin tierra y población rural marginada dedicada a actividades no agropecuarias” (Barsky, O, et al. 1982, 104) . La política que desarrolla el DRI es a través de programas que tiene un costo de 20'000.000 de sucres con las temáticas de Desarrollo rural integral, reforma agraria, colonización, fomento agrícola, fomento pecuario, desarrollo forestal, comercialización y mercadeo agropecuario, recursos hidráulicos, riego y drenaje.

## **1.2. Período 1981-2007: Surgimiento de un proceso de revalorización del medio rural en un contexto de crisis alimentaria mundial**

En los años 80 se continuaron ejecutando proyectos con el enfoque de DRI con resultados escasos en el sector de la Agricultura Familiar Campesina (Martínez comp. 2014). Aunque hay que señalar que estos proyectos no atendían de manera específica a la agricultura familiar sino que era parte del grupo objetivo al estar en el sector rural. En las evaluaciones realizadas a proyectos entre los más importantes a “Desarrollo Rural Integral, Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible -PRONADER y Programa de Desarrollo Local Sostenible- PROLOCAL, indican que no lograron cumplir los objetivos de incrementar el empleo, fortalecer las organizaciones locales y crear capacidades empresariales” (Martínez comp. 2014, 73; 2009). El debate sobre la importancia de generar políticas al sector de la agricultura para combatir la crisis del mercado alimentario mundial que se acentuó en los años 1972-1974<sup>6</sup> causó protestas masivas dando como resultado la convocatoria a nivel mundial en Roma a la Conferencia Mundial sobre la Alimentación en noviembre de 1974 en la que se creó el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y el apoyo al Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional-CGIAR siglas en inglés.

En 1996 se suscribe la Declaración sobre la Seguridad Alimentaria Mundial con la que se reafirma el derecho de que todas las personas tengan acceso a alimentos sanos y nutritivos con el objetivo de reducir el número de personas desnutridas a la mitad en el 2015 (FAO 1996).

Otro actor internacional importante es la Confederation Paysanne de Francia, el movimiento de los Sin Tierra y el sindicalismo de la agricultura familiar en Brasil, la Vía Campesina Internacional que llevaron la lucha en contra de la pobreza y el reconocimiento social siendo esta última organización quien lideró en la década de 1990 el establecimiento de una conexión entre los derechos de la seguridad alimentaria y la acción soberana de los Gobiernos en la definición de las políticas agrícolas y alimentaria en los momentos de internacionalización de las economías. La Vía Campesina es un movimiento internacional creado en 1993 conformada por 164 organizaciones de pequeños y medianos productores, pueblos sin tierras, pueblos indígenas y

---

<sup>6</sup> Crisis alimentaria en Senegal y Etiopía originada en la disminución de la producción y las reservas mundiales de alimentos.

trabajadores agrícolas de 73 países de África, América, Asia y Europa cuyo fin es la defensa de la agricultura pequeña sostenible como un mecanismo de justicia social. Los miembros de Vía Campesina del Ecuador son Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras –FENOCIN, Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales, Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador –FENACLE, Confederación de Pueblos, Organizaciones indígenas Campesinas del Ecuador – FEI, Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro-CNC, Confederación Única de Afiliados al Seguro Social Campesino de Ecuador – CONFEUNASSCE.

Retomando el recorrido que ha tenido el sector en los países donde se empieza la implementación de políticas de apoyo en la agricultura familiar fue Brasil y México a través de medidas compensatorias y redistributivas. (FIDA 2014). Tal es el caso de Brasil (Soto et al, 2007) que a partir de 1990 construye políticas que combinan instrumentos tradicionales como el crédito y la asistencia técnica y por otro lado la innovación enfocada a las estrategias de mercado comercialización y políticas compensatorias. Un resultado de éstas políticas es el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) misma que por su éxito luego fue inserta dentro de la Estrategia de combate al hambre y la inseguridad alimentaria que contiene al Programa Hambre Cero y Bolsa Familiar.

En Brasil se dictó la Ley 11.326/2006 donde se establece la definición legal de la agricultura familiar. El surgimiento con fuerza de los debates sobre la agricultura familiar ha sido por su asociación directa con la seguridad y soberanía alimentaria que es proveída por las pequeñas unidades de producción. Un dato importante sobre la dimensión del sector es:

Se estima que en mundo existen 2,3 mil millones de establecimientos rurales, lo que representa alrededor de 14% de la superficie de la tierra. El tamaño de 85% de ellos es de menos de 2 hectáreas (ha) de tierra (FIDA, 2014).

En el Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria en la Habana Cuba en el 2001 asistieron alrededor de 70 países de todos los continentes en el que se estableció:

Soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, capaces de garantizar el derecho a la alimentación para toda la población, en base a la pequeña y mediana producción, con respecto a sus propias culturas y a la diversidad de los modos de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales de campesinos, pescadores e indígenas, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental [...] La soberanía alimentaria es la vía para erradicar el hambre y la desnutrición y garantizar la seguridad alimentaria duradera y sustentable para todos los pueblos (Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, La Habana, Cuba 2001).

En el Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria Nyéléni en Malí en febrero de 2007 se destacó el avance de la conceptualización de la soberanía alimentaria en donde involucra a una comercialización justa y transparente que garantice los ingresos de los pueblos y derechos de los consumidores. Al siguiente año se realizó la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC) en Brasil donde por primera vez los Gobiernos de la Región se comprometen en una declaración<sup>7</sup> la Soberanía Alimentaria y Nutricional como un tema prioritario en la agenda común.

A nivel de América Latina a la agricultura familiar ha sido colocado en agendas a niveles internacionales por Organismos como la Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur-COPROFAM fundada en Porto Alegre en 1994 cuyo el objetivo está relacionado a “la incidencia en la formulación y armonización de políticas públicas para la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (AFCI) en los países miembros del Mercado Común del Sur (Mercosur)”.<sup>8</sup> La COPROFAM<sup>9</sup> está conformada entre algunas de las más importantes por la Federación Agraria Argentina (FAA-Argentina), Confederación Nacional de Trabajadores en la Agricultura (Contag-Brasil), Unión Agrícola Nacional, (UAN-Paraguay), Mesa Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares (Argentina), Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR-Uruguay), Intergremial de Productores de Leche (IPL-Uruguay), Asociación de Colonos (ACU-Uruguay), Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas (Cioec- Bolivia).

---

<sup>7</sup> Declaración de Salvador de Bahía 2008, punto 9

<sup>8</sup> <http://www.fao.org/partnerships/container/news-article/es/c/214597/>

<sup>9</sup> COPROFAM está conformada de manera general por 12 organizaciones de carácter nacional y/o regional; afiliadas 125 organizaciones de segundo grado, más de 5 mil organizaciones de base  
<http://fidamercosur.org/site/images/BIBLIOTECA/2013/SeminarioSubregional/PresentacionAlessandradaCostaLunas.pdf>

La CONTAG se alió con la Oficina Nacional de Trabajadores Rurales (DNTR), Central única de Trabajadores (CUT), Vía Campesina y otros actores sociales internacionales para asumir la defensa de la agricultura familiar mediante el Foro de la agricultura Familiar en la Argentina y la Federación Nacional de Agricultura Familiar de los Trabajadores (FE-TRAF) de Brasil.

Un logro importante de la Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur -COPROFAM es la Reunión Especializada de Agricultura Familiar MERCOSUR-REAF fundada en 2004 como “un espacio de encuentro entre productores familiares, organizaciones e instituciones rurales de la región, con el objetivo de generar un marco de políticas públicas regionales para la agricultura familiar”(REAF). Los países que participan son Uruguay, Argentina, Brasil, Paraguay, Venezuela, Chile, Ecuador y Bolivia. Los grupos temáticos en los que se trabaja son Registro de Productores Familiares, Acceso a la Tierra, Juventud, Género, Cambio Climático, Comercio.

Un actor importante a nivel internacional es la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones de Campo- CLOC constituida en el Congreso en Lima, Perú en febrero de 1994 como muestra de los procesos de movilización de la región en contra de políticas neoliberales siendo un indicio el levantamiento zapatista en Chiapas, levantamiento indígena en Ecuador y otras movilizaciones. La CLOC está conformada por la participación de 84 organizaciones de 18 países de América Latina y el Caribe; de manera particular en el Ecuador está conformada por Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales, Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador-FENACLE, Federación Nacional de Organizaciones Campesina, Indígenas y Negras-FENOCIN, Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro-CNC-EA, Confederación Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino- Coordinadora Nacional Campesina-CONFUNASSC-CNC y la Federación Ecuatoriana de Indios-FEI.

En relación a la soberanía alimentaria se incluye de manera oficial en 1998 en la Constitución aprobada donde señala a la alimentación y nutrición como un derecho y por medio del Decreto Ejecutivo No. 1039 en el que la Seguridad Alimentaria y Nutricional fue declarada como política de Estado (Chiriboga 2015). En este mismo sentido, mediante la creación del Comité Nacional

para la Seguridad Alimentaria a través de la implementación de Programas de desarrollo y asistencialistas como por ejemplo el Programa Especial de Seguridad Alimentaria, el Programa Nacional de Alimentación, Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE), y el Proyecto de Alivio a la Pobreza y Desarrollo Rural Local (PROLOCAL).

En el año 2006 el Congreso Nacional de la República del Ecuador emite la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional que tenía como objetivo implementar el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria (Chiriboga 2015, 235) definido como “un conjunto de políticas, normas y elementos técnicos, administrativos y financieros que tenían el propósito de coordinar acciones y esfuerzos para que las actividades relacionadas con la producción, disponibilidad, suministro, acceso y consumo de alimentos” tanto a nivel nacional como provincial.

La red que se ha generado del análisis del segundo período está relacionado a las ideas programáticas de soberanía alimentaria y su influencia desde los organismos internacionales que implantan a través de los gobiernos nacionales en sus agendas como se puede observar en la tabla 8 en la que se muestra los actores, instrumentos, eventos e ideas del segundo período estudiado (tabla 9). De la misma manera, se puede observar las relaciones de los nodos de la red del período 1981 al 2007 (ilustración 4).

**Tabla 9. Nodos de Red de 1981- 2007 Agricultura Familiar y Soberanía Alimentaria**

<b>NODO</b>	<b>DETALLE</b>	<b>TIPO</b>
FENACLE	Federación Nacional de Trabajadores Agroindustriales, Campesinos e Indígenas Libres del Ecuador-FENACLE	Actor Nacional
FENOCIN	Federación Nacional de Organizaciones Campesina, Indígenas y Negras-FENOCIN	Actor Nacional
CNC-EA	Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro-CNC-EA	Actor Nacional
COFUNA SSC	Seguro Social Campesino- Coordinadora Nacional Campesina- CONFEUNASSC-CNC	Actor Nacional
FEI	Federación Ecuatoriana de Indios-FEI	Actor Nacional
Coprofam	Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur	Actor Internacional
CLOC	Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones de Campo-CLOC	Actor Internacional
Conf Pay	Confederation Paysanne de Francia	Actor Internacional

Mstierr	Movimiento Sin tierra	Actor Internacional
Vía Camp	Vía Campesina	Actor Internacional
CONTAG	Confederación Nacional de Trabajadores en la Agricultura de Brasil	Actor Internacional
DRI	Desarrollo Rural Integral	Instrumento nacional
PRONADER	Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible -PRONADER	Instrumento nacional
PROLOCAL	Programa de Desarrollo Local Sostenible-PROLOCAL	Instrumento nacional
Const 98	Constitución del 98	Instrumento nacional
Dec Eje 1039	Seguridad Alimentaria y Nutricional fue declarada como política	Instrumento nacional
CNSA	Comité Nacional Seguridad Alimentaria	Instrumento nacional
PRODEPINE	Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador	Instrumento nacional
LSAN	Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional	Instrumento nacional
SNSA	Sistema Naciona de Seguridad Alimentaria	Instrumento nacional
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF)	Instrumento Internacional
Prog H0	Programa Hambre Cero	Instrumento Internacional
Bol Fam	Programa Bolsa Familiar	Instrumento Internacional
Ley 11.326	Ley 11.326/2006 Brasil	Instrumento Internacional
CGIAR	Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional-CGIAR (siglas en inglés)	Instrumento Internacional
Dec SAM 96	Declaración sobre la Seguridad Alimentaria Mundial	Instrumento Internacional
REAF	Reunión Especializada de Agricultura Familiar	Organismo Internacional
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	Organismo Internacional
Conf MA 74	Conferencia Mundial sobre la Alimentación 1974	Evento
FMSA 2001	Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria 2001	Evento

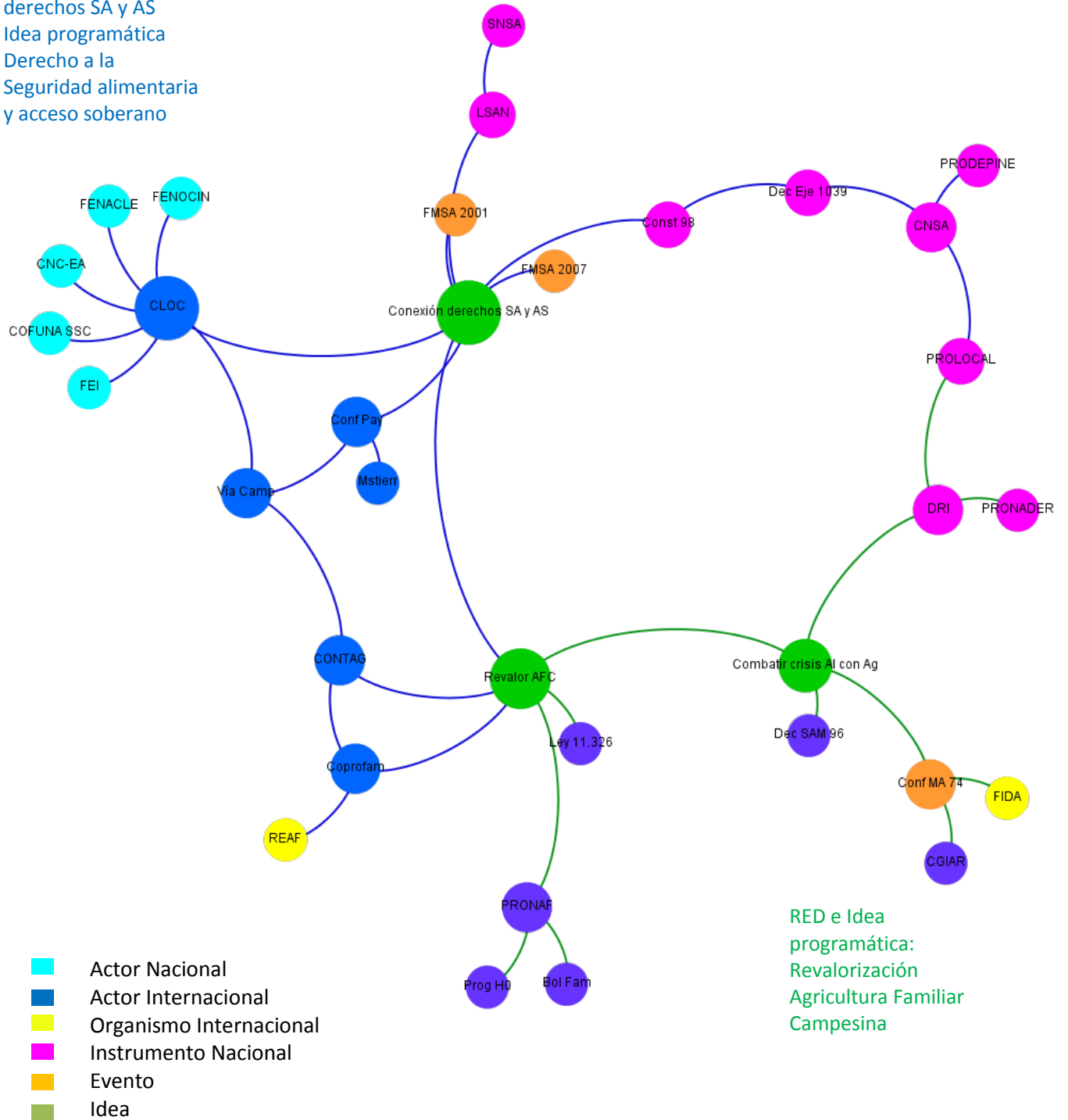
FMSA 2007	Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria 2007	Evento
Rev AFC	Revalorización de la Agricultura Familiar Campesina	Idea
Combatir crisis Al con Ag	Combatir crisis alimentaria con Agricultura	Idea
Conexión derechos SAy AS	Conexión derechos seguridad alimentaria y acción soberana	Idea

**Fuente:** Adaptado de Wasserman y Faust 1994, Sanz 2003



### Ilustración 4. Red de 1981- 2007 Agricultura Familiar y Soberanía Alimentaria

RED: Conexión  
derechos SA y AS  
Idea programática  
Derecho a la  
Seguridad alimentaria  
y acceso soberano



Fuente: Adaptado de Wasserman y Faust 1994, Sanz 2003

## **2. Relación dialéctica: redes de políticas y contexto**

Acorde al modelo dialéctico de Mash y Smith (2000) es importante que se tome en cuenta en el análisis el contexto en el que se desenvuelve la red y para ello existen dos puntos a considerar, el primero es que la red de la política refleja las estructuras exógenas y para ello se debe explique sus orígenes y puntos claves y la mejor manera de describir es mostrar cómo se inscribe en otras divisiones de la estructura. Un segundo punto es la estructura de la red, los cambios que surgen en la red también pueden ser explicados por factores del contexto que están dialécticamente relacionados a la estructura de la red y a la interacción de la red.

Respecto al primer período, el eje fundamental de las políticas estaban encaminadas a la agro exportación y agro negocios considerando incluso como una indicador de retraso las pequeñas economías o relaciones a nivel local, es por ellos que crece la demanda social para el acceso a factores productivos esenciales como es el acceso a la tierra. Los instrumentos como las leyes de reforma agraria del 63 y 74 movilizaron a organizaciones sociales e instituciones del Estado para la implementación de las políticas establecidas.

En este período se identifica la idea programática que da un paso más adelante respecto al anterior período y ya no solo se ve el acceso al acceso a la tierra como factor productivo bajo un enfoque de capital sino que la agricultura como medio para combatir a la crisis alimentaria. A una segunda idea programática es una revalorización e importancia de la agricultura familiar campesina por cuanto surge todo un sistema entorno a la actividad agrícola como por ejemplo mejora de educación de la población rural, entre otros.

Como una tercera idea programática surge a través de foros internacionales, organizaciones con una amplia representación y representatividad de la agricultura familiar para establecer en la arena política la idea de una conexión con el derecho a la seguridad y acceso soberano de los países.

A nivel internacional dado la crisis alimentaria en ciertos países se comienza a dar un giro la discusión de las políticas de los países para atacar contra el hambre por tanto esta es otra idea programática en la red. En un siguiente período, se ratifica que la idea programática sobre la

solución de las crisis alimentarias deben ser a través de la agricultura debido a la fuerte generación de trabajo en mano de obra, activación económica, social y cultura y la autonomía ante fluctuación de commodities y otras crisis económicas de los países. Es por esta razón que la discusión se torna hacia los derechos de la seguridad alimentaria y la acción soberana de los países. Organizaciones sociales a nivel nacional e internacional fueron fundadas para la lucha del acceso a la tierra en el período antes analizado y continúan su accionar en este período para exigir al Estado inversión al sector agrario y políticas que desarrollen el sector rural. Ante esta demanda organismos internacionales inyectan recursos en el Ecuador para la asistencia y acciones compensatorias en ausencia del Estado. Así mismo, en la agenda de foros y debates internacionales se establece la importancia de la soberanía alimentaria como un derecho de los pueblos.

### **Capítulo 3**

#### **Estructura y agenda de la política de agricultura familiar**

El presente capítulo desarrolla el segundo objetivo en el que explicar la estructura y agencia del diseño de la política de la agricultura familiar mediante el análisis del modelo híbrido en la que la participación de los actores del Estado y sociedad civil que van generando agendas propias para la toma de decisiones. Además, se analiza los instrumentos que intervienen en el diseño de la política rastreando la bibliografía en textos académicos, medios de comunicación, documentos de mesas de trabajo, normativa, entre otras para la selección de instrumentos.

En el recorrido del contexto histórico analizado en el capítulo anterior se expuso los hitos y actores más importantes desde los años sesenta hasta la actualidad de lo que se tiene que mediante la emisión de Ley de 1964 de la Reforma de Agraria aparecieron actores como las organizaciones de los sectores productivos, de las organizaciones indígenas, actores de los sectores progresistas de la Iglesia Católica, entre otros que tuvieron una participación activa mediante movilizaciones, mesas de trabajo pero que lamentablemente no lograron conseguir un cambio estructural profundo sino unas mejoras en las condiciones laborales de la mano de obra de las actividades rurales agrícolas. En los años setenta, se creó al DRI como una propuesta alternativa de la reforma agraria, pero más tarde se evidenció que no tuvo ese fin. El despliegue del DRI mediante proyectos priorizados tuvieron otra coyuntura que no involucraba temas reformistas por considerarlo anticuado y esto implicó el fin de éste ciclo dando paso y protagonismo a otros actores como los Organismos No Gubernamentales quienes fueron cubriendo las deficiencias y vacíos que el Estado dejaba en el medio rural. De ésta manera la privatización del desarrollo fue tomando lugar mediante las financieras externas europeas o norteamericanas que tienen como fin, atacar la situación de pobreza (Breton, 2011).

En ocasiones como señala Breton (2011) la oportunidad de intervenir de organizaciones privadas en áreas abandonadas por el Estado, permitieron construir un tejido social y crear “agendas ocultas desde las más altas esferas instancias del desarrollo (básicamente del Banco Mundial y del entramado institucional de Naciones Unidas” (Breton, 2011), en temas de etnodesarrollo y capital social. Una participación en la política de intelectuales indígenas permitió el ingreso de

agencias de desarrollo con una gran cantidad de proyectos. Ante este factor, las organizaciones se fueron convirtiendo en actores clientelares y con un discurso etnicista y cediendo su papel en la plataforma de reivindicación y lucha.

En el contexto internacional, se evidencia la crisis de alimentos en los años 80, ante lo cual los países y organismos internacionales participan en reuniones de índole regional para la elaboración de acuerdos y propuestas en la que los países tomen acciones para superar ésta emergencia mundial.

La estructura es importante como señala Knoke y Marsh y Rhodes sin embargo es el actor quien interpreta esta estructura y toma las decisiones, por tal razón, es importante enfatizar el rol de los agentes (Marsh, 2000). Las relaciones dentro de una red son estructurales debido a que ellos definen los roles con los que los actores asumen dentro de una red, determinan cuáles son los asuntos que se van a discutir y como lo van a hacer. A continuación se muestra la red del último período identificando a los actores principales que en ella influyen para la toma de decisiones. De la misma manera se muestra los temas priorizados por las redes ya que estas institucionalizan las creencias, valores, cultura e incluso formas específicas de comportamientos.

### **1. Política pública de agricultura familiar campesina en Período 2008-2018 como idea programática la soberanía alimentaria**

El último período que aborda la investigación, está relacionado al momento o hecho preciso de confluencia de tres factores: legitimidad de un problema político, las ideas o soluciones disponibles para la solución de un problema y la voluntad política para la generación de un cambio en las políticas públicas al concepto desarrollado por Kingdon (1995) de la ventana de oportunidad (policy window). La ventana de oportunidad no se mantiene abierta por mucho tiempo siendo este limitado sin embargo la mayoría de resultados de la política se da en este momento. Es así, como Kingdon (1995) recoge el comentario de un congresista que señala que ellos se concentran en asuntos que consideran van a ser productivos; si no son productivos lamentablemente el tiempo en funciones no es ilimitado, por tanto esos asuntos no serían tratados.

En este período convergieron procesos y acciones sociales con la idea del régimen de la Revolución Ciudadana para lo cual se inscribió una serie de instrumentos e instituciones vinculadas al diseño de la política de la Agricultura Familiar Campesina relacionadas a la soberanía alimentaria.

En torno a la importancia de la agricultura familiar campesina para garantizar la alimentación de la población, se han creado espacios de debate y diálogo en los que se ha discutido temas relacionados al acceso de los factores productivos, acceso a mercados, generación de empleo, entre otros con enfoques y perspectivas diferentes que han sido colocados en agendas de las políticas agrícolas y económicas por los tomadores de decisión basado en análisis de las características de la política de institucionalidad, autoridad, presupuesto y organización.

La Constitución del 2008, contiene elementos claves del sector agrícola relacionado al acceso de factores productivos y la producción de alimentos. En el capítulo III, el Art. 282., señala:

El Estado normará el uso y acceso a la tierra que deberá cumplir la función social y ambiental. Un fondo nacional de tierra, establecido por ley, regulará el acceso equitativo de campesinos y campesinas a la tierra. Se prohíbe el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento o privatización del agua y sus fuentes. El Estado regulará el uso y manejo del agua de riego para la producción de alimentos, bajo los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad ambiental (Constitución 2008 Art. 282).

La Constitución de Montecristi, en el capítulo III, Art. 281 señala “La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado de forma permanente” (Constitución 2008).

Uno de los lineamientos de la nueva Constitución es el ordenamiento territorial para lo cual se emite el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización-COOTAD en el 2011. Los Gobiernos Autónomos Descentralizados deben ir adquiriendo de manera gradual competencias en temas productivos y relacionados a factores productivos a los

diferentes niveles de jerarquía que permitirá atender al sector de la Agricultura Familiar Campesina.

La Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria- LORSA <sup>10</sup> deroga a la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional del 2006. La LORSA tiene por objeto establecer los mecanismos mediante los cuales el Estado cumpla con su obligación y objetivo estratégico de garantizar a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010). La Ley se constituye por:

El conjunto de normas conexas, destinadas a establecer en forma soberana las políticas públicas agroalimentarias para fomentar la producción suficiente y la adecuada conservación, intercambio, transformación, comercialización y consumo de alimentos sanos, nutritivos, preferentemente provenientes de la pequeña, la micro, pequeña y mediana producción campesina, de las organizaciones económicas populares y de la pesca artesanal así como microempresa y artesanía; respetando y protegiendo la agrobiodiversidad, los conocimientos y formas de producción tradicionales y ancestrales, bajo los principios de equidad, solidaridad, inclusión, sustentabilidad social y ambiental (Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria, 2006)

El diseño de la ley de tierras es un punto de análisis ya que integra un capítulo sobre la Agricultura familiar campesina conceptualizando y caracterizando. El proceso de debates de la ley de tierras dentro de sus hitos más importantes está en el 2008 la reforma de la Constitución de Montecristi, en el 2009 la LORSA, el Programa del Buen Vivir 2009-2013 y la Agenda de Transformación productiva. Del 2010 al 2012 aparecen 5 propuestas de la ley desde los movimientos de izquierda y no se llegó a un acuerdo para la ley de tierras. En el 2012 decae el debate sobre las propuestas y se detiene el proceso por la elección presidencial y de miembros de Asamblea Nacional. En el 2013 se plantea la estrategia del Cambio de la Matriz Productiva al MAGAP y el lanzamiento del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. En enero de 2014 se tiene el borrador no oficial de Ley Orgánica de Tierras Rurales Productivas. El 29 de enero se

---

<sup>10</sup> LORSA: Aprobada diciembre 2010, Ley tiene por “objeto establecer los mecanismos mediante los cuales el Estado cumpla con su obligación y objetivo estratégico de garantizar a las personas, comunidades y pueblos la autosuficiencia de alimentos sanos, nutritivos y culturalmente apropiados de forma permanente”.

inicia con el primer debate del documento. Se trató de manera paralela la Ley de Recursos Hídricos misma que fue aprobada en junio de 2014. En este mismo mes se anuncia el trámite en la Asamblea Nacional para la discusión de la aprobación de la Ley. En octubre de éste mismo año se envía el borrador de la Ley de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales. En noviembre y diciembre se socializa el proyecto de Ley y se envía el primer informe de la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional. En marzo de 2015 se publica en Registro Oficial de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales.

La LORSA demandó el trabajo en leyes para el desarrollo rural como la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales publicada en marzo 2016; Ley Orgánica de Agrodiversidad, Semillas y fomento de la agricultura sustentable publicado en junio de 2017; Proyecto de Ley de Agroindustria y Empleo Rural, Ley Orgánica de Sanidad Agropecuaria publicada en junio 2017. En este sentido, dentro de la normativa se sitúa al micro y pequeña producción campesina quienes proveen en el sector rural y a las ciudades de los alimentos si bien no señala de manera explícita a la Agricultura Familiar campesina pero hace referencia a la pequeña economía o a la producción campesina.

La Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA), es un organismo del poder ciudadano instituido por la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA), publicado en el Registro Oficial N° 583, el 5 de Mayo del 2009, y reformado el 27 de Diciembre de 2010. La Confederación tiene como misión el “generar un amplio proceso de debate para la construcción de propuestas de ley, políticas públicas y programas sobre el tema de soberanía alimentaria, con la activa participación de organizaciones de la sociedad civil e instituciones del Estado” (COPISA 2010) ; misma que está conformada por 9 representantes de la sociedad civil, siguiendo un proceso de elección por parte del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), mediante concurso público de merecimientos y oposición.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Un representante de las Universidades, Escuelas Politécnicas y Centros de Investigación, de los Consumidores, de los Pequeños y Medianos Productores, de los Pequeños y Medianos Agricultores, de los Pequeños y Medianos Ganaderos, de los Pescadores Artesanales y Recolectores, del Sector Acuícola, de los Campesinos y Regantes, de los Indígenas, Afroecuatorianos y Montubios, provenientes de las distintas comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.



En el marco de la LORSA se establece el Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN) como una herramienta articulada del sector público y de la sociedad civil para la construcción participativa de políticas públicas. El SISAN es coordinada y presidida por la COPISA como representante de la sociedad civil.

En la actualidad lo que se evidencia es un débil capital social que movilice a los productores para el aseguramiento de derecho al agua y tierra en términos de calidad y cantidad frente a los agro negocios, política que desde el Gobierno Central se impulsa por ejemplo en la cartera de Agricultura- MAGAP, con los negocios inclusivos en los que intervienen encadenamientos productivo con productores rurales y empresas capitalistas para que sus condiciones en las negociaciones sean equitativas y justas.

Anterior al concepto de soberanía alimentaria se centró la atención en el aseguramiento de los alimentos que permitan satisfacer las necesidades de consumo per cápita de cada país. Esta noción de seguridad alimentaria per cápita fue criticada por lo que se reformuló con enfoque familiar debido a que la unidad de medida per cápita según Amartya Sen no permitía visibilizar a sectores q estaban padeciendo de hambre.

Sen contribuye con un elemento importante que es la capacidad o recursos para producción o compra alimentos para los miembros de la familia ya que según estudios sobre hambruna demostró que ésta no se produce por escasez de alimentos sino por falta de acceso a la posesión de propiedad (tierra), mercados.

Estos aportes fueron reformulando los conceptos de seguridad alimentaria e introduciendo la importancia de que cada pueblo tenga el derecho de producir alimentos nutritivos acorde a sus culturas y ecológicos.

Si se hace una relación entre la población y la actividad de la población se puede observar la necesidad urgente de tener políticas públicas encaminadas al fortalecimiento del sector productivo agrícola. La población de 1950 según censo era de 3'379 millones de personas, sesenta años más tarde, es decir a 2010 se ha triplicado la población a 14'307 habitantes. En este

mismo período se invirtió la relación entre la población urbana y rural que en 1950 se registraba el 28,5% de población urbana y 71,5% en el área rural mientras que en 2010 alcanzó el 68,8% población urbano y se redujo a 31,2% en el área rural. Este cambio significa un cambio en la demanda y producción de alimentos.

Un instrumento de Planificación de la Política son los Planes de Desarrollo Nacionales, que para el presente período corresponde el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, el mismo que no menciona de manera específica a la Agricultura Familiar Campesina, sin embargo los lineamientos y políticas que abarcan este sector son 2, 5, 7, 9, 10, acorde al cuadro resumen (tabla 10).

**Tabla 10. Resumen objetivo y político referencias a Agricultura Familiar Campesina**

<i>Objetivo 2: Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad</i>	
Política 2.11 Garantizar el Buen Vivir rural y la superación de las desigualdades sociales y territoriales, con armonía entre los espacios rurales y urbanos	<p>c) Crear y fortalecer mecanismos justos de encadenamiento productivo de la agricultura familiar campesina.</p> <p>g) Mejorar los niveles de productividad de la agricultura familiar y campesina y demás sistemas agro productivos mediante sistemas de producción que respeten la naturaleza y la pertinencia cultural.</p> <p>h) Abrir y garantizar canales de exportación para los productos de la agricultura familiar y campesina, aprovechando la demanda global de productos alimenticios.</p> <p>m) Mejorar la gestión de los territorios rurales del país para asegurar la soberanía alimentaria nacional en las diferentes escalas de la producción agropecuaria, desde la agricultura familiar y campesina hasta los grandes monocultivos, en el marco de la revolución agraria.</p>
Política 2.12. Promover la formación de una estructura nacional policéntrica de asentamientos humanos, que fomente la cohesión territorial	<p>ì) Fortalecer los procesos de planificación de los territorios rurales en el ordenamiento territorial, privilegiando la inclusión socioeconómica de la población rural y campesina, la sostenibilidad ambiental, la seguridad y la soberanía alimentaria, mediante la diversificación productiva y la generación de valor agregado.</p>
<i>Objetivo 5: Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad</i>	

Política 5.7. Promover la interculturalidad y la política cultural de manera transversal en todos los sectores	d) Potenciar la interculturalidad y el diálogo de saberes en las prácticas agrícolas.
<i>Objetivo 7: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global</i>	
Política 7.10. Implementar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático para reducir la vulnerabilidad económica y ambiental con énfasis en grupos de atención prioritaria	j) Diseñar mecanismos e incentivos para los sistemas productivos agropecuarios e industriales, basados en principios agroecológicos y en el uso de tecnologías y energías limpias que disminuyan la huella ecológica.
<i>Objetivo 9: Garantizar el trabajo digno en todas sus formas</i>	
Política 9.1. Impulsar actividades económicas que permitan generar y conservar trabajos dignos, y contribuir a la consecución del pleno empleo priorizando a los grupos históricamente excluidos	a) Implementar mecanismos de incentivos en actividades económicas, especialmente del sector popular y solidario, las Mipymes, la agricultura familiar campesina, así como las de trabajo autónomo que se orienten a la generación y conservación de trabajos dignos y garanticen la igualdad de oportunidades de empleo para toda la población.
<i>Objetivo 10: Impulsar la transformación de la matriz productiva</i>	
Política 10.4. Impulsar la producción y la productividad de forma sostenible y sustentable, fomentar la inclusión y redistribuir los factores y recursos de la producción en el sector agropecuario, acuícola y pesquero	a) Fortalecer la producción rural organizada y la agricultura familiar campesina, bajo formas de economía solidaria, para incluirlas como agentes económicos de la transformación en matriz productiva, promoviendo la diversificación y agregación de valor y la sustitución de importaciones, en el marco de la soberanía alimentaria. c) Impulsar el acceso a conocimiento, tecnologías, la capacidad de innovación social, la sistematización de experiencias e interaprendizaje, para mejorar los procesos productivos, especialmente de la agricultura familiar campesina

Fuente: Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017

Según Guerrero (1991), la agenda establecida para el proceso modernizador del sector agrario en el Ecuador ha estado determinado por grupos que poseen importantes extensiones de tierra, los cuales ejercen poder económico, político e ideológicos. Uno de los ejes de gobierno del régimen de la Revolución Ciudadana ha sido la transformación de la Matriz Productiva como solución a la improductividad, falta de competitividad y pobreza que se alude al sector de la pequeña agricultura. El slogan de la Campaña del Cambio de la Matriz Productiva liderada por el

Vicepresidente es producir más, producir mejor, producir nuevas cosas. Ésta política refleja que la introducción de la AFC o pequeña y mediana agricultura al relacionamiento con la agroindustria y agronegocios conllevarán el mejoramiento de los ingresos de las familias y así combatir a la pobreza. A esta política autores como Daza (2015), acusan de tener tintes neoliberales debido a que sustenta sus medidas en la mejora de la productividad sin considerar que alrededor de 75% de la población rural posee menos de 5 has, cantidad en la que es muy difícil sea rentable y sostenible, y no ataca al problema de fondo que es la redistribución a organizaciones sin tierra o de la agricultura familias campesina.

João Pedro Stedile, fundador del Movimiento de los Sin Tierra (MST) en Brasil, y Osvaldo León, de ALAI (Agencia latinoamericana de Información) concluyeron sobre el cambio de la matriz productiva que:

Esta matriz productiva del agronegocio es socialmente injusta, pues cada vez más expulsa a la mano de obra del campo; es económicamente inviable, pues depende de la importación de millones de toneladas de fertilizantes químicos; está subordinada a las grandes corporaciones que controlan las semillas, los insumos agrícolas, los precios, el mercado y que se quedan con la mayor parte de las ganancias de la producción agrícola; es insustentable para el medioambiente, pues practica el monocultivo y destruye toda la biodiversidad existente en la naturaleza, con el uso irresponsable de agrotóxicos que destruyen la fertilidad natural de los suelos y sus microorganismos, contaminan el medioambiente y, sobre todo, los alimentos producidos, con consecuencias gravísimas para la salud de la población (citados por Houtart 2014, 3).

Uno de los instrumentos del diseño de las políticas públicas en el sector rural es la Estrategia Nacional del Buen Vivir Rural elaborada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo- SENPLADES destacando la gran importancia que tiene el sector a fin de mejorar las condiciones de pobreza de este sector y cuidar el medio ambiente.

Un hito importante es la declaración del 2014 como año de la Agricultura Familiar Campesina por la FAO con lo cual se generó una serie de encuentros entre países de Latinoamérica en torno a experiencias de la aplicación de políticas públicas por ejemplo de procesos de compras públicas

insertos los pequeños productores o la redistribución de tierra, en este caso, el Predio de la Clementina,<sup>12</sup> entre otros.

El 15 de diciembre de 2017, el Ministerio de Agricultura presentó el sello de la Agricultura Campesina instrumento que servirá para garantizar el origen social de los productos agroalimentarios desde las unidades de producción agrícola familiares de este sector oficializado en octubre del 2017, mediante Acuerdo Ministerial No 228. La importancia de este sello consiste además de revalorizar el trabajo de los productores familiares, también su objetivo es facilitar la identificación de los productores para focalizar políticas específicas para la AFC.

Como se puede observar por un lado se han creado y suscrito instrumentos importantes para viabilizar y dinamizar el sector de la Agricultura Familiar involucrando la idea programática inscribiendo en la agenda nacional, y por el otro lado se observan (Daza, 2015) que la propuesta inicial de la revolución ciudadana ha dado un giro de la seguridad alimentaria y desconcentración de propiedad de la tierra, al agronegocio con el discurso del cambio de la matriz productiva donde se impulsa la productividad sin considerar los medios sino el fin lo cual excluye de manera directa a los pequeños y medianos productores incluso hasta señalando que este grupo atrasa el agro.

Mediante compromiso Presidencial Nro. 0093, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) creó la Subsecretaría de Agricultura Familiar y Campesina, solicitud realizada al presidente de la República, Lenín Moreno Garcés, en el XII Congreso de la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras del Ecuador (Fenocin), llevado a cabo el 19 de julio 2018.

El sector de la Agricultura familiar no ha contado con una extensa cantidad de políticas específicas debido a que se la ha incluido en la políticas de la agricultura en general sin embargo a continuación se expone las políticas referentes a la Agricultura Familiar Campesina en términos de dar prioridad al acceso a activos productivos incluyendo tierra, agua y crédito (tabla 11).

---

<sup>12</sup> El predio de la Clementina que fue incautado a Alvaro Noboa por deudas con el SRI fue rematado a los trabajadores de la Cooperativa de la Clementina- COOPROCLEM. La CFN otorgo 78,9 millones a la Cooperativa para su remate en diciembre de 2013.

**Tabla 11. Resumen de políticas y programas de AFC**

<b>PROGRAMAS MAGAP</b>	<b>OBJETIVOS</b>
Programa Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica –(SIGTIERRAS)	Establecer un sistema integrado de administración eficiente de la tierra que garantice la seguridad de su tenencia y que proporcione información para la planificación del desarrollo, ordenamiento territorial y la toma de decisiones estratégicas para el área rural y la aplicación de políticas tributarias justas y equitativas
Plan Tierras	Construir un modelo de desarrollo rural basado en economía social y solidaria, que garantice la soberanía y seguridad alimentaria y el buen vivir en el marco de la participación social.
Escuela de la Revolución Agraria (Eras)	Revindica las necesidades de los productores/as rurales, complementa la asistencia técnica de innovación tecnológica.
Programas de Negocios Inclusivos Rurales (PRONERI)	Fomentar iniciativas de articulación productiva y comercial entre medianos y pequeños productores y empresas agroindustriales que contribuyan al Buen Vivir Rural mediante alianzas que garanticen el acceso al mercado, al crédito, transferencia de tecnología, riego tecnificado y fortalecimiento de las asociatividad.
Programas Socio Borrego, socio bosque y socio siembra	Socio bosque consiste en la entrega de incentivos económicos a campesinos y comunidades indígenas, que se comprometen a la protección de sus bosques, paramos y vegetación nativa.
Proyecto de Competitividad Agropecuaria y Desarrollo Rural Sostenible - CADERS	Tiene como objetivo promover el desarrollo rural sostenible para garantizar la soberanía alimentaria. Dar soluciones integrales a la estructura caduca del campo, mediante el impulso asociativo de los productores en pequeña escala, para lograr la transformación y la movilidad de los productos agropecuarios. La misión del CADERS está centrada en contribuir al BUEN VIVIR de las familias rurales y comunidades costeras, mediante la generación y aplicación de la política de desarrollo rural, para, intervenir de manera integral en la problemática agraria.
Innovación Agrícola	Programa Nacional de Innovación Tecnológica Participativa y Productividad Agrícola para ser ejecutada por el MAGAP. Se sustenta en una nueva forma de relación entre Estado y Agro.
Programa UTP-2 KR	Apoyar a pequeñas organizaciones campesinas del sector, mediante la ejecución de proyectos agro productivos (agrícolas, ganaderos, acuícolas y pesqueros), en programas emblemáticos del MAGAP
Programa de Ganadería Sostenible	El objetivo de este programa es garantizar la producción, industrialización y comercialización de productos pecuarios. Promueve el desarrollo participativo e inclusivo para alcanzar el Plan Nacional del Buen Vivir y la Soberanía Alimentaria.

Programa del Buen Vivir en Territorios Rurales	El objetivo del Programa es fortalecer las capacidades técnicas y asociativas de las familias participantes así como incrementar su patrimonio productivo, mejorando el nivel de sus ingresos e incrementando la generación de empleos.
<b>PROGRAMAS MCDS-IEPS</b>	<b>OBJETIVOS</b>
Articulación de Circuitos Económicos Solidarios para el Fortalecimiento de los Actores de la Economía Popular y Solidaria	Desarrollar y fomentar la economía popular y solidaria Incremento de la participación de productores de la economía popular y solidaria en la comercialización directa con el mercado público y privado Fortalecimiento de las iniciativas de los actores de la economía popular y solidaria enfocada en el sector de servicios a través de la generación de emprendimientos asociativos
Proyecto de Desarrollo del Corredor Central PDCC	Desarrollo y fortalecimiento de las capacidades que permita a los actores de la economía popular y solidaria, diseñar e implementar emprendimientos productivos. Desarrollo de negocios rurales de las organizaciones de la economía popular y solidaria en base a estrategias territoriales. Los emprendimientos apoyados se ubican en circuitos: del Buen alimento, de la buena manufactura, del buen turismo y del buen servicio.

Fuente: MAGAP 2013 / MCDS 2013.<sup>13</sup>

A nivel internacional, se llevó a cabo la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria en noviembre de 2009 liderada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en la cual se adoptó por unanimidad una declaración prometiendo un renovado compromiso de los países participantes en direccionar más acciones para lograr la erradicación del hambre en la faz de la Tierra. Además se crea el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial el cual tiene como objetivo “convertir al CSA en la plataforma internacional e intergubernamental inclusiva más importante sobre la seguridad alimentaria y la nutrición, y convertirse en parte fundamental de la Alianza Global para la Agricultura, Seguridad Alimentaria y Nutrición, actualmente en fase de desarrollo” (FAO 2009).

A nivel de América Latina, Brasil, Uruguay, Bolivia y Argentina han implementado políticas públicas diferenciadas e incluso se ha establecido instituciones dentro de los Ministerios dedicados específicamente a la Agricultura Familiar. Este espacio ganado es un gran logro en el

<sup>13</sup> Adaptado de IICA- Soledad Naranjo 2015.

avance de las políticas del sector. Por ejemplo en Argentina, en el 2010 se crea mediante decreto<sup>14</sup> la Secretarías de Agricultura, Ganadería y Pesca, de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar y de Relaciones Institucionales y en el 2014 se institucionaliza de manera autónoma a la Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación para afianzar los procesos de fortalecimiento mediante “diseñar y coordinar la ejecución de políticas, planes y programas, atendiendo a las necesidades específicas de las diversas organizaciones, regiones y sectores, identificando los factores que afectan su desarrollo” (Secretaría de Agricultura Familia de la Nación).

En la revisión realizada por el MAGAP de la política agropecuaria ecuatoriana 2015-2025, se establece 4 objetivos estratégicos en las que se basa las líneas de acción de las políticas, de los cuales 3 corresponden al sector rural de la pequeña agricultura y de la soberanía alimentaria<sup>15</sup> Los actores, instrumentos, eventos e ideas identificados se muestran en los nodos de la red correspondiente al período 2008-2018. Inserción de la Agricultura Familiar Campesina como eje de la política agraria para impulsar la soberanía alimentaria (tabla 12). Las redes obtenidas de las relaciones de la red de este período se presentan en forma de grafos (Ilustración 5).

**Tabla 12. Nodos de Red de período 2008-2018**

<b>NODO</b>	<b>DETALLE</b>	<b>TIPO</b>
COPISA	Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria	Actor Nacional
GADs	Gobiernos Autónomos Descentralizados	Actor Nacional
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	Actor Nacional
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería	Actor Nacional
FENOCIN	Federación Nacional de Organizaciones Campesina, Indígenas y Negras-FENOCIN	Actor Nacional

<sup>14</sup> Boletín Oficial del Decreto Dec. Adm. N° 175/2010 afianzando el apoyo que el Estado Nacional desarrolla desde 2003 al sector, con políticas públicas adecuadas e integrales

<sup>15</sup> 1. Contribuir a reducir la pobreza y desigualdad socioeconómica de los habitantes rurales particularmente, mejorar la inclusión social de aquellos agricultores de pequeña y mediana escala que residen en el campo.  
2. Mejorar la contribución de la agricultura para garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de la población (en el presente y a futuro)  
3. Potenciar la contribución de la agricultura al desarrollo territorial rural y al crecimiento económico nacional con inclusión social.

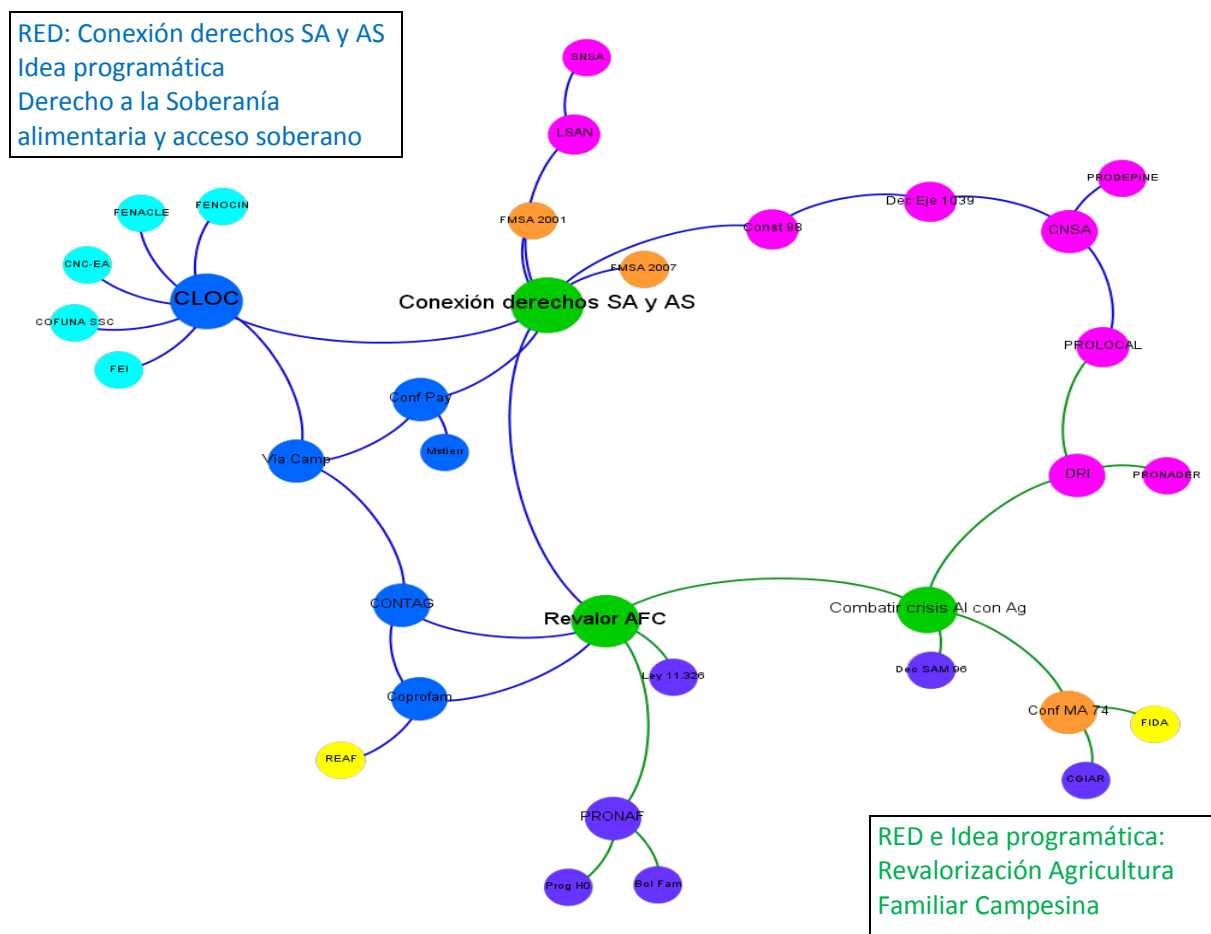


Sub AFC	Subsecretaría de Agricultura Familia y Campesina	Actor Nacional
MIES-IEPS	Ministerio de Inclusión Economía y Solidaria/Instituto Economía Popular y Solidaria	Actor Nacional
LORSA	Ley Orgánica de Régimen de la Soberanía Alimentaria	Instrumento Nacional
LOAS	Ley Orgánica de Agrodiversidad, Semillas y fomento de la agricultura sustentable	Instrumento Nacional
LOTRTA	Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales	Instrumento Nacional
PLAER	Proyecto de Ley de Agroindustria y Empleo Rural	Instrumento Nacional
LOSA	Ley Orgánica de Sanidad Agropecuaria	Instrumento Nacional
SISAN	Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional	Instrumento Nacional
Const 2008	Constitución de 2008	Instrumento Nacional
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización	Instrumento Nacional
PNBV 2013-2017	Plan Nacional de Buen Vivir 2013-2017	Instrumento Nacional
COPCI	Código Orgánico de Producción, Comercio e Inversión	Instrumento Nacional
Prog MAG	Programas de asistencia a la Agricultura Familiar Campesina: Sig tierras, Plan tierras, Escuelas de la Revolución Agraria, PRONERI, CADERS, Innovación agrícola, proyecto 2KR, Programa de Ganadería Sostenible	Instrumento Nacional

Prog MIES-IEPS	Articulación de Circuitos Económicos Solidarios para el Fortalecimiento de los Actores de la Economía Popular y Solidaria, Proyecto de Desarrollo del Corredor Central PDCC	Instrumento Nacional
ENBVR	Estrategia Nacional de Buen Vivir Rural	Instrumento Nacional
Ley Seg Al y Nu	Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición	Instrumento Nacional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura	Organismo Internacional
REAF	Reunión Especializada sobre la Agricultura Familiar	Organismo Internacional
Cong 2017	Congreso de FENOCIN 2017	Evento
Declar año 2014	Declaratoria el Año 2014 de la Agricultura Familiar y Campesina	Evento
Cumbre SA 2009	Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria	Evento
Sello AFC	Lanzamiento de sello de Agricultura Familiar Campesina	Evento
Gar Al San y Per	Garantizar alimentos Sanos y de manera Permanente Soberanía alimentaria como objetivo estratégico	Idea
AFC	Agricultura Familiar Campesina	Idea
Seg Alimentaria	Seguridad Alimentaria	Idea

Fuente: Adaptado de Wasserman y Faust 1994, Sanz 2003

**Ilustración 5. Red de 2008-2018 Soberanía alimentaria**



Fuente: Adaptado de Wasserman y Faust 1994, Sanz 2003

## 2. Agenda de la red de política de agricultura familiar

Según Marsh (2000), las redes son una organización que da forma a las actitudes y comportamientos. Es así como en las ideas que vinculan a organizaciones internacionales como nacionales plantean el apoyo a la protección de este sector. Surgen dos ideas programáticas en la red de este período, la una relacionada a la revalorización de la Agricultura Familiar Campesina para lo cual se crean instancias del Estado conjugadas con la sociedad civil para dar visibilidad

del sector. Por otro lado, a nivel regional ya existen acciones concretas encaminadas a la política específica de la AFC y se apoya para que haya replicas en la región.

Como una segunda idea programática, es la continuación del enfoque del derecho a la soberanía y seguridad alimentaria, sin embargo en este período existen instrumentos que viabilizan de gran medida a la Soberanía Alimentaria por medio de la LORSA, COPISA entre otros.

En este sentido, a nivel regional, una de las recomendaciones del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura- ICAA para las políticas agropecuarias es el apoyo a la agricultura de pequeña escala y a la agricultura familiar por su grado de vulnerabilidad a la pobreza y en consecuencia al hambre (IICA 2014, #15).

Por el lado de las organizaciones sociales un los por motivos de la expedición de la ley de *contra reforma agraria* en 1994 existió una gran participación de las organizaciones más representativas como la CONAIE, FENOCIN, CONFEUNASC, CNC, FEI, FEINE, FENACLE, y lograron establecer una plataforma agraria por medio de la cual exigían al Estado la protección de la agricultura familiar campesina ante la apertura comercial. En este mismo año, se conforma la Coordinadora Nacional Agraria, en la que participaron CONAIE, CONFEUNASC y FENOCIN para la mesa agraria. Ya en los años más recientes la Coordinadora se reconformó por FENOCIN, CNC y FENACLE para la fase de elaboración de la nueva constitución y propuestas de políticas públicas agrarias y de soberanía alimentaria.

Ya adentrándose al período de gobierno que proponía un proyecto político de la revolución ciudadana el cual implicaba cambios estructurales y una redefinición del Estado con el fin de terminar la ola de caída de gobiernos de la *partidocracia* y modelo *entreguista neoliberal* (Bucaram, Mahuad y Gutiérrez), calificativos utilizado por el Presidente Rafael Correa candidato de Alianza País. Se presentaba el proyecto como una transición frente a las dos décadas de neoliberalismo mediante la recuperación de la presencia del Estado para conseguir un socialismo renovado del siglo XXI con una enfoque de equidad social. Una estrategia del gobierno fue el establecimiento de la Asamblea Constituyente en la que participaron movimientos de la izquierda como el caso de la FENOCIN, FENACLE, Alternativa Democrática, Ruptura de Los 25, entre

otros por medio de elecciones populares que tendría plenos poderes para la elaboración de la Nueva Constitución. Dentro de los temas de debate tratados en la Asamblea por el un lado la derecha neoliberal defendía la *economía social de mercado*, mientras que la mayoría progresista electa introducía la economía popular y solidaria.

Los actores citados en la construcción la política, según Marsh, (2000, 6) los agentes que participan en las redes simplifican los procesos de política ya que limitan la acción, problemas y soluciones. Las redes definen los roles y respuestas y como cualquier otra institución o procesos política va a entrar en conflicto cuando se vea reflejado la distribución pasada de poder en los resultados de la política actual.

En las mesas de trabajo y realización de la Constituyente se apreció el debilitamiento de la posición de la derecha tanto por su representación electa así como el discurso en contra del Presidente Correa logrando un avance en la equidad social y la sustentabilidad ambiental. Al contrario, se vio reacciones con tinte conservador del mismo partido del gobierno en relación a temas de redistribución de la tierra, privatización de la tierra.

Durante éste período de presidencia de Correa señala que las organizaciones sociales si bien no es momento de hacer una resistencia cerrada debido a que la agenda del gobierno tiene elementos que las organizaciones han estado persiguiendo durante los últimos 20 años de neoliberalismo pero no han logrado encontrar el lugar que deben ocupar. Mientras que otras organizaciones que no han seguido un alineamiento al movimiento político oficialista, entonces han sido visto como opositores radicales y el autor señala que “los resultados de esta oposición son más bien negativos para sus procesos de acumulación, las fisuras y debilitamiento internos son palpables y las posibilidades electorales son mínimas, al menos en el corto plazo” (Muñoz 2011, 166, citado en Gascón-Flacso).

De la misma manera, surge en el ámbito del desarrollo se proponen elementos como la propuesta de la Soberanía Alimentaria el 2001 en la Habana Cuba de las organizaciones de la sociedad civil así como el liderazgo de Vía Campesina frente al tema fueron los insumos para el establecimiento

de un nuevo modelo de desarrollo asentado que se recogen en los Art. 275 y 276<sup>16</sup> de la Constitución de 2008 del Ecuador.

En el Art. 281 de la Constitución de 2008, se inscribe a la soberanía alimentaria como un objetivo estratégico, lo cual implica un gran logro al incorporarla en la Carta Magna el señalamiento de la responsabilidad del Estado que se cita a continuación relacionado al tema de soberanía alimentaria que vincula de manera directa a la agricultura familiar:

1. Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria.
2. Adoptar políticas fiscales, tributarias y arancelarias que protejan al sector agrícola y pesquero nacional, para evitar la dependencia de importaciones de alimentos.
3. Fortalecer la diversificación y la introducción de tecnologías ecológicas y orgánicas en la producción agropecuaria.
4. Promover políticas redistributivas que permitan el acceso del campesinado a la tierra, al agua y otros recursos productivos.
5. Establecer mecanismos preferenciales de financiamiento para los pequeños y medianos productores y productoras, facilitándoles la adquisición de medios de producción.
6. Promover la preservación y recuperación de la agro biodiversidad y de los saberes ancestrales vinculados a ella; así como el uso, la conservación e intercambio libre de semillas.
7. Precautelar que los animales destinados a la alimentación humana estén sanos y sean criados en un entorno saludable.
8. Asegurar el desarrollo de la investigación científica y de la innovación tecnológicas apropiadas para garantizar la Soberanía Alimentaria.
9. Regular bajo normas de bioseguridad el uso y desarrollo de biotecnología, así como su experimentación, uso y comercialización.

---

<sup>16</sup> “El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socioculturales y ambientales que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay.

El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad en la Constitución. La planificación promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza”. (Constitución 2008).

10. Fortalecer el desarrollo de organizaciones y redes de productores y consumidores, así como la de comercialización y distribución de alimentos que promuevan la equidad entre espacios rurales y urbanos.
11. Generar sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización de alimentos. Impedir prácticas monopólicas y cualquier tipo de especulación con productos alimenticios.
14. Adquirir alimentos y materias primas para programas sociales y alimenticios, prioritariamente a redes asociativas a pequeños productores y productoras (Constitución 2008).

La soberanía alimentaria tiene una importante vinculación con la agricultura ya que por medio de las actividades agropecuarias garantizan la alimentación de 841.045 familias y provee alrededor de 97% de alimentos básicos que consume el total de la población ecuatoriana ya que tan solo el 2,7% de los alimentos se importa (MAGAP 2013).

Los resultados no pueden solamente explicarse con una referencia de la estructura de la red sino se debe considerar que estos son el resultado de las acciones de los temas estratégicamente calculados por los agentes (Marsh 2000). En este caso, los actores internacionales también participan en la construcción de la política pública en un mayor o menor grado dependiendo de la coherencia en la asociatividad de los subsistemas y apertura a la intervención externa. En el caso del Ecuador, organismos extranjeros tienen gran protagonismo en el fomento espacios para la formulación de la política de Agricultura, tal es el caso de que por motivo de la declaración de la FAO en el 2014 como año de la Agricultura Familiar, se establecieron varios eventos con el fin de renovar compromisos políticos para favorecer e impulsar medidas hacia este sector que es vital para la soberanía alimentaria y dinamización de economía del país.

El Ministerio lideró la propuesta de conceptualizar la Agricultura Familiar para lo cual se convocó representantes a nivel nacional de las organizaciones sociales, instituciones del Estado, academia y organismos no gubernamentales nacionales e internacionales. Este evento fue realizado en junio de 2014 y tenía el objetivo central de este taller fue consolidar las relaciones y el diálogo político entre las organizaciones sociales y el Estado, de cara a promover la generación de políticas públicas hacia el sector de la Agricultura Familiar Campesina.

Otro mecanismo que contribuye a la agricultura familiar es el establecimiento de políticas de apoyo fiscales y acciones de fortalecimiento con el fin de que los productores puedan acceder a la venta de los productos por medio de compras públicas para lo cual se realizó un intercambio de experiencias con miembros de la REAF para compartir el proceso en el que se encuentra Ecuador por medio de Proalimento y las compras públicas. El evento fue inaugurado por el ex presidente Ernesto Samper como Secretario General de UNASUR. Las mesas de trabajo estaban conformadas por representantes de las instituciones del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil como es el modo de operar de la REAF.

### **3. Actores que participan y toman decisiones para el diseño**

Bretón hace referencia a la estructura piramidal del movimiento indígena señalando que en el Ecuador existe como un primer peldaño el conjunto de organizaciones sociales de primer grado-OPG o de base en todo el territorio. La agrupación de estas organizaciones conforma las federaciones u organizaciones de segundo grado-OSG como un segundo nivel y a su vez la unión de éstas últimas dieron lugar a las organizaciones de tercer grado que es conformaron con una lógica regional, como son la ECUARUNARI en la sierra (Ecuador Runacunapac Riccharimui / Amanecer del Indio Ecuatoriano), CONFENIAE en el Oriente amazónico (Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana) y CONAIE en la costa (Confederación de Nacionalidad y Pueblos Indígenas de la Costa Ecuatoriana) así como las coordinadoras FENOCIN y FEINE (Federación Nacional de Indígenas Evangélicos del Ecuador)

Luis Macas es un dirigente indígena de la nacionalidad kichwa de la provincia de Loja. Macas junto con otros líderes formaron la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) en 1986, que es una organización que junta a las Nacionalidades, Pueblos, comunidades, Centros y Asociaciones indígenas del Ecuador para lograr una educación intercultural bilingüe, para la defensa de tierras, territorios indígenas y los recursos naturales, promover la participación mediante el establecimiento de una democracia participativa, con fines de alcanzar la descentralización del poder y los recursos económicos, la solidaridad y la equidad entre otros objetivos de su creación (CONAIE).

En el Gobierno de Lucio Gutiérrez se delegó el manejo de 3 ministerios a personas indígenas siendo un momento importante incluso a nivel de América Latina por haber conseguido tal cuota



pero esta alianza se terminó con el cambio de poder y el debilitamiento de Pachakutic luego se evidenció con el nivel de escrutinios de Luis Macas.

Los movimientos indígenas tuvieron la capacidad de incluir derechos colectivos dentro de las reformas constitucionales así como la participación de intelectuales indígenas dentro de la gestión de la política, lo cual consiguió la atención y aplausos en la esfera internacional obteniendo por otra parte recursos de ayuda de la cooperación internacional a las poblaciones quichuas de la serranía del Ecuador.

En la presente política pública, la FENOCIN mediante la creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar en el Ministerio de Agricultura y Ganadería está ejerciendo el rol del agente ya que Marsh(2000) señala que los miembros de la Red tienen la habilidad para usar las oportunidades o restricciones en la negociación que afecten a sus capacidades.

#### 4. Rol de agentes

El rol del agente es importante debido a que son ellos quienes interpretan y negocian las necesidades u oportunidades. Estos agentes están ubicados dentro del contexto estructurado conformado por las redes y contexto de la estructura social y política en la que la red opera. (Marsh, 2000).

Desde el 2002 se inició un proceso de diálogo para el diseño de las políticas del sector del Agro con la participación de diferentes actores del sector público, privado, organismos internacionales mediante la presentación de agendas, estrategias, acciones, proyectos dentro de cada uno de sus plataformas. La sistematización del trabajo y documentos propuestos surge las políticas presentadas para este período en el Agro a través de los documentos se muestran en el inventario (tabla 13).

**Tabla 13. Inventario documentos nacionales y actores de propuestas de políticas y estrategias agropecuarias**

No.	DOCUMENTOS	INSTITUCIONES PROMOTORAS	FECHA
1	Plan de Desarrollo Agropecuario y Agroindustrial: 2000-2003	Ministerio de Agricultura y Ganadería	2000
2	Competitividad del subsector atún y pelágico ecuatoriano	Proyecto MICIP-Banco Mundial, Consultora, Iber-Geo Internacional S.L.	Diciembre, 2000

3	Foro Agropecuario Nacional	Universidad de Guayaquil, Colegio Nacional de Ingenieros Agrónomos del Ecuador, Federación Nacional de Cámaras de Agricultura del Ecuador	2002/2003
4	Diálogo Agropecuario	Presidencia de la República- Secretaría de Diálogo	2002
5	Consulta Nacional	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA	2002
6	Minga por el Agro Ecuatoriano	Ministerio de la República –Proyecto Servicios de Información y Censo Agropecuarios SICA	2003
7	Agenda Agraria	CONAIE, FONFEUNASSC, FENOCIN	2003
8	Estrategia para el Desarrollo Rural en Ecuador	Banco Mundial	2004
9	Estrategia Agropecuaria Ecuatoriana: 2005-2015	CORPEI, SNV, GTZ, SICA-MAG	2005
10	Estrategia Agropecuaria Ecuatoriana: 2005- 2015	Cámara de Agricultura I, II, III Zonas	2004
11	Agenda Interna Sector Agropecuario (varias propuestas)	FENOCIN, FONFEUNASSC, FENACLE	2005
12	Políticas de Estado para el Sector Agropecuario: 2005-2015	MAG	2005
13	Revisión del Plan Ministerial para el Sector Agropecuario:2005-2015	MAG	2005
14	Agenda Agropecuaria: Dos años de Gobierno	MAG	2005
15	Revolución Agropecuaria	Universidad Agraria	1995/2005
16	Gestión Integral de los Recursos Hídricos del Ecuador	Consejo Nacional de Recursos Hídricos	2005
17	Foro abierto para la Implementación de Estrategias de Inversión para el Desarrollo del Sector Forestal Ecuatoriano	Asociación Ecuatoriana de Productores de Teca y Maderas Tropicales	2005
18	Mapa Estratégico: Lineamiento para el Desarrollo de Políticas y Estrategias para el Sector Agropecuario, Agroindustrial y Vida Rural de Ecuador	Federación Nacional de Cámaras del Ecuador, Cámara de Agricultura de la I Zona	2005
19	Competitividad, Gobierno y Organizaciones Locales	Banco Interamericano de Desarrollo, División de Programas del Estado y Sociedad Civil	Marzo, 2005
20	Sector de la Pesca Blanca en Ecuador. Plan Estratégico 2005-2010	CORPEI, EXPOECUADOR, GLOBAL CONSULT	Octubre, 2005
21	Sector Camaronero. Plan Estratégico 2006-2011	CORPEI, EXPOECUADOR, GLOBAL CONSULT	2006
22	Mapa Estratégico, sector extractivo del atún en Ecuador: 2006-2011	CORPEI	2006
23	Sector Extractivo del Atún en Ecuador: 2006-2011	CORPEI, EXPOECUADOR, GLOBAL CONSULT	2006
24	Perfiles de producto: Tilapia	Centro de Inteligencia Comercial	Abril, 2006
25	Mapa Estratégico, sector camaronero ecuatoriano: 2006-2011	CORPEI	2006

Fuente: Comisión interinstitucional, 2006/ 2007

La política agropecuaria está enmarcada por instrumentos institucionales tales como el Decreto Ejecutivo No. 1419 de fecha 18 de mayo de 2006, en el cual se decreta las políticas de Estado para el Sector Agropecuario Ecuatoriano 2006-2016. Adicionalmente el Decreto Ejecutivo No. 7 publicado en el Registro Oficial No. 36 del 8 de marzo de 2007, promulgado por el Señor Presidente de la República, Eco. Rafael Correa Delgado dispuso en el Art. 1 sustituir las letras b, h, i del Art. 16 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, en el caso de la letra h, por Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. De esta forma las actividades de Pesca y Acuacultura, al integrarse como Agricultura y Ganadería dieron lugar, a la adopción de Políticas del Agro; y además considerar que estas se proyectan del 2007 al 2020; dada la necesidad de cubrir metas sujetas a revisión constante en un horizonte de corto, mediano y largo plazo. A través del Acuerdo Ministerial No. 193 del 28 de junio de 2007 se creó el Centro de Estudios y Políticas para el Agro, CESA, con la finalidad de implementar, coordinar y evaluar la aplicación de las presente Políticas de Estado 2007-2020.

El planteamiento de la política del Agro dentro del objetivo estratégico número dos relaciona al sector de la Agricultura Familiar al señalar:

Elevar las condiciones de vida de los agricultores y comunidades rurales, aplicando estrategias de inclusión social de los pequeños y medianos productores y su vinculación al mercado nacional e internacional, para mejorar sus ingresos y su acceso a los beneficios del desarrollo, tanto de servicios como de infraestructura (FAO 2014, 8).

Para el proceso de construcción de las políticas de Estado para el AGRO Ecuatoriano 2007-2020 contó con el apoyo técnico de la Comisión Interinstitucional creada mediante Acuerdo Ministerial No. 043 del 6 de febrero de 2006, conformada por las siguientes instituciones Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca-MAGAP, Fundación para el Desarrollo Agropecuario- FUNDAGRO, Corporación para la Promoción de Exportaciones e Inversión-CORPEI, IICA, Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo –SNV. Además el documento tuvo aportes del Consejo de Ex Ministro de Agricultura y Ganadería, Organizaciones de Productores como la Federación Nacional de Maiceros- FENAMAIZ, Asociación Nacional de Exportación de Cacao-ANECACAO, Asociación Nacional de Exportadores de Café- ANECAFE, Asociación de Productores Ecuatorianos de Frutales y Legumbres-APROFEL, Federación

Nacional de Cafetaleras del Ecuador-FENACAFE, Fundación Mando del Ecuador, Asociación de Ganaderos del Litoral –AGLG, Asociación de Ganaderos de la Sierra del Oriente-AGSO, Corporación de Desarrollo Forestal y Maderero del Ecuador-CORMADERA, Asociación Ecuatoriana de Productores de Teca y Maderas Tropicales- ASOTECA.

Las políticas relacionadas a la soberanía alimentaria entre las más importantes en los últimos años están ancladas a las carteras del Estado relacionadas a la producción de alimentos, salud, inclusión económica y social. En el caso del MAGAP como institución ejecutora de la política agraria, con el gobierno de la Revolución Ciudadana se evidenció en el discurso de sus funcionarios que estaría compuesto por un componente reforma estructural con enfoque a la ruralidad. En este sentido, el Ministro Rafael Poveda con el anuncio en el 2009,<sup>17</sup> anunciaba sobre un proyecto de reforma agraria que contemple la expropiación de tierras improductivas. El Ministro subsiguiente, Ramón Espinel en octubre del mismo año, anunciaba la implementación de un plan de redistribución de tierras ya que se tenía el registro de que 1´5 millones de hectáreas estarían susceptibles de redistribuir por su estado improductivo además de 130.000 has pertenecientes al Estado. Este último delegado, en enero de 2011 crea el Viceministerio de Desarrollo Rural, mediante acuerdo Ministerial No. 007, dando una fuerza preponderante a la cartera en la que está incluidas la Agricultura Familias Campesina. De ésta manera la estructura del MAGAP que está compuesta por 3 viceministerios de los cuales 2 están orientados hacia la producción agrícola, pecuaria y acuícola y el tercer viceministerio corresponde al Desarrollo Rural- VMDR. Dentro de éste Viceministerio está el Plan Tierras (2010) que tiene el propósito de reducir la pobreza del área rural (CONGOPE 2015) por medio de la distribución de aproximadamente 2.5 millones de hectáreas a personas en condiciones de pobreza o sin tierra y de esta manera se asegure a los pequeños productores del acceso a uno de los factores de producción pero su accionar se ha sido poco eficiente ya que hasta el 2015 se ha distribuido alrededor de 22 mil hectáreas (CONGOPE 2015).

Una instrumento de la política encaminada al fortalecimiento de capacidades de los productores rurales eran las Escuelas de Reforma Agraria- ERAS mediante la asistencia técnica mismas que fueron implementadas por un período corto y en el 2012 se retoma la propuesta con la Estrategia

---

<sup>17</sup> Agencia de noticias EFE, 14 de enero de 2009.

Hombro a Hombro encarga de fortalecer las actividades agropecuarias mediante el acompañamiento técnico a productores del sector rural de manera permanente inicialmente en 5 provincias de la sierra centro y en la actualidad se ha extenderá a nivel nacional (CONGOPE 2015).

Adicional a ello, se creó el Instituto de Provisión de Alimentos en el 2013 con el fin de generar redes de comercialización que permita el acercamiento entre el consumidor y productor además de la participación de los medianos y pequeños productores como proveedores de las compras públicas.

En este mismo sentido, dentro de la Subsecretaría de Comercialización se establece el Plan Nacional de Comercialización para Circuitos cortos alternativos-CIACCO cuyo propósito es la generación y acceso a mercados, ferias campesinas y otros espacios privadas o públicas en los cuales confluyan las pequeños y medianos productores y los consumidores apoyando a la generación de ingresos de los productores y abastecimiento de productos alimenticios (CONGOPE 2015). Además se interesa en la producción familiar sin químicos dando un impulso a las fincas agroecológicas que generan alimentos saludables mediante prácticas de protección de los suelos.

Dentro de la rectoría del Viceministerio de Desarrollo Rural se crea en marzo de 2015 el Consejo Ciudadano Sectorial del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, mismo que al momento tiene 7 temáticas y éstas actúan en cada una de las coordinaciones zonales dentro de su papel consultivo intervenir en la formulación e implementación de políticas sectoriales a nivel nacional. Así mismo, proponer al ministerio agendas sociales y coordinar su concreción en las instituciones públicas y privadas (MAGAP).

Por otro lado, el Ministerio de Inclusión Económica y Social y el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS) creó el Proyecto Alimentario Nutricional Integral PANI, Estrategia Acción Nutrición los cuales realizan esfuerzos para suplir de alimentos nutricionales a los centros educativos los mismos que han articulado para que los pequeños productores sean quienes provean de dicha producción.

Según, Miguel Carvajal, el Presidente de la Comisión de Seguridad Alimentaria de la Asamblea Nacional señala que el papel de los Gobierno provinciales tiene competencia de desarrollo rural, riego, vialidad y fomento productivo así como la detención del avance de la frontera agrícola o la conservación de los recursos naturales e hídricos y la urbanización de las zonas rurales. Por otro lado, los GADs deben asegurar el acceso a negocios inclusivos, ferias inclusivas que evite que los pequeños productores sean explotados por la agroindustria.

A nivel regional, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños – CELAC habla sobre la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena como medida incluyente, la cual destaca que las políticas públicas deben promocionar y promover la agricultura familiar campesina e indígena para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional. En este sentido la CELAC, conjuntamente con la FAO y la Asociación Latinoamericana de Integración - ALADI crearon la Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional – PSAN como una herramienta que permite acceder a información actualizada de las acciones, indicadores y situación de 33 países de América Latina y el Caribe en el marco de los ODM, OSM, proceso de erradicación del hambre y la pobreza (Plataforma CELAC).

Dentro de los hitos que resalta PSAN a nivel regional relacionados a la soberanía alimentaria son: septiembre 2005 con la creación de la iniciativa de América Latina y Caribe Sin Hambre 2015 y en enero 2015 con la aprobación del Plan para la Seguridad Alimentaria, la Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2015.

## **5. Estructura y agencia de la política**

### **5.1. Estadísticas de la red**

El análisis de las redes de manera estadística está basado en la interpretación de las medidas que permite hacer una comparación de las características de la estructura de cada una de las redes acorde a su posición y relaciones interna entre sus actores. Las relaciones son las “conexiones que resultan de una interacción entre actores sociales, en las cuales hay algunas que son productos físicos o valores simbólicos pueden ser cambiados o pueden juntarse en actividades que se sobrepongan” (Knoke 1993).

En el marco teórico se estableció como metodología la utilización de grafos para la formalización del análisis de las medidas resultantes de la estructura de la red mediante el programa Gephi, en la etapa 1 se utilizó la distribución de Fruchterman Reingold, en el segundo y tercero el force atlas 2.

### **5.1.1. Densidad**

Como un primer elemento se analizará la *densidad* de la red que da cuenta del porcentaje obtenida de la comparación entre las conexiones existentes con las posibles.

En la primera etapa de 1964-1973 la densidad es del 10%, en la segunda etapa de la red de 1981-2007 es de 6% y en la tercera red de 2008 a 2018 es de 13%. Las densidades de los tres períodos analizados tienen porcentajes bajos significando que de las relaciones posibles solo el 13% se concretaron. En el primer período la red tiene 24 nodos y 28 aristas de los cuales tiene dos nudos en los que confluye el mayor número de conexiones que son la visión al derecho a la propiedad y una corriente en contra del hambre así mismo se notan 3 nodos de instrumentos que tienen conexiones y esto hace que se dispersen las conexiones.

Respecto al segundo período, tiene 34 nodos y 37 aristas de los cuales 3 nodos que son combatir la crisis alimentaria con la agricultura, establecer conexión de derechos de seguridad alimentaria y acción soberana y la revalorización de lo rural- Agricultura Familiar Campesina que dispersa la red y esto puede deberse a la extensión de casi 30 años de análisis el cual contiene un contexto con varios hitos.

Un tercer período que es en el que se plantea la formulación de la política tiene 30 nodos y 56 aristas de los cuales tiene 2 nodos importantes el de la garantizar alimentos sanos y de manera permanente y agricultura familiar campesina. Así mismo los nodos del MAG y Copisa que tienen un papel protagonismo importante de participación como instituciones encargadas de la política del sector agrícola.

### 5.1.2. Centralidad

La segunda medida de análisis es la *centralidad*, que expresa el grado de densidad mediante el número relaciones de entrada y salidas de los nodos.

Para el primer período es de 2.41 la relación de centralidad de la red en la que se identifica que el decreto 1001 tiene 8 relaciones seguido de la reforma agraria de 1973 y el instrumento de reforma agraria con 5 y la idea de derecho a la propiedad 5. De esta manera se observa que la mayor incidencia en la política fue la reforma agraria con la participación de las organizaciones sociales y del Estado sin embargo corrientes a nivel internacional comenzaron a incidir en el cambio de perspectiva hacia políticas agrícolas que aporten a dar solución a las crisis alimentarias mediante el desarrollo rural integral.

En el segundo período la centralidad es de 2.17 en la que se observa que las ideas de derecho a la seguridad alimentaria con la acción soberana, la idea de revalorización de la agricultura familiar campesina y el actor CLOC tienen 7 relaciones. Se puede observar cómo se sustituye la idea del derecho a la tierra únicamente como propiedad hacia la idea de un desarrollo integral socioeconómico en las zonas rurales mediante inversión del Estado para la activación de las actividades agrícolas que aporten a combatir la crisis alimentaria. Se introduce en este período mediante influencia de organismos y organizaciones internacionales la idea programática de la agricultura familiar por cuanto se evidencia que la asistencia e inversión en zonas rurales aportarán al mejoramiento de las condiciones de vida y al aseguramiento de la alimentación de la población siendo los pequeños productores quienes proveen en una proporción mayor al 70% de la dieta de las personas.

En el tercer período la relación de los actores es en 3.73 teniendo el actor MAG y la idea de agricultura familiar campesina 10 relaciones, y 7 la idea de garantizar la alimentación sana-soberanía alimentaria. En este sentido se observa la inclusión de instituciones rectoras para fomentar el diálogo de la soberanía alimentaria como es la Copisa mediante el instrumento de la LORSA que generó algunos otros instrumentos para la política de éste sector.



También se puede observar que la idea de la agricultura familiar campesina AFC es apoyada por actores nacionales, regionales y organismos internacionales como las organizaciones sociales, MAG, REAF y FAO para la institucionalización y generación de políticas específicas para la AFC.

Por otra parte, la idea programática de la soberanía alimentaria está inscrita en instrumentos fundamentales como la Constitución 2008, Plan de Desarrollo, LORSA, COOTAD, entre otros de manera explícita permitiendo inscribir en la agenda soluciones a las necesidades de los productores de la AFC.

### 5.1.3. Intermediación

La medida de intermediación es el grado de comunicación, es decir el número de veces en la que un nodo está en el camino de otro nodo relacionado y en ello radica la relevancia de un actor dentro de la red ya que éste es el que intermedia la comunicación entre pares de nodos.

Dentro de la red del primer período la institución que tiene mayor porcentaje de intermediación es el instrumento del Decreto 1001 seguido de la Reforma Agraria de 1973, la reforma Agraria de 1964 (Tabla 14).

En la segunda red se ubican las ideas programáticas con un mayor grado de intermediación en el siguiente orden, el derecho a la seguridad alimentaria con la acción soberana, la revalorización de la AFC y la idea de combatir la crisis de alimentación con la agricultura.

En el tercer período el nodo de Agricultura Familiar campesina y el MAG tienen mayor grado de intermediación de la comunicación dentro de la red, es decir que el diálogo de los nodos se da a través de la idea programática de la AFC, la LORSA, y actores como el MAG y la COPISA y la Soberanía alimentaria.

**Tabla 14. Intermediación de los tres períodos**

Intermediación- Betweenness centrality					
Primer período		Segundo período		Tercer período	
Decreto 1001	111	Conexión derechos SA	307	AFC	116

Ref agrarian 1973	108.7	AFC	292	MAG	116
Derecho a propiedad	61.6	Combatir crisis AL con AG	187	LORSA	106

Fuente: adaptado de Wasserman y Faust 1994 y Sanz 2003

#### 5.1.4. Cercanía

Con la cercanía se puede medir la capacidad de un nodo de llegar a otros actores de la red. En la primera red los actores con mayor grado son las dos reformas agrarias del 73 y 64, seguido del decreto 1001 (tabla 15). En la segunda red se ubican primero las ideas de conexión a los derechos de la soberanía alimentaria, la AFC y combatir crisis alimentaria con 43%.

En la tercera red con un 55% el nodo de AFC, la idea de garantizar el derecho a la alimentación sana 52% y el actor MAG con 50%.

**Tabla 15. Centralidad de Cercanía de los tres períodos**

Cercanía- Closeness centrality					
Primer período		Segundo período		Tercer period	
Ref Agraria 1973	48%	Derechos SA y AS	43%	AFC	55%
Ref Agraria 1964	43.3%	Revaloriz AFC	43%	Gar Al San y Per	52%
Decreto 1001	42.6%	Combatir crisis AL con AG	43%	MAG	50%

Fuente: adaptado de Wasserman y Faust 1994 y Sanz 2003

#### 5.2. Relación dialéctica: estructura y agencia

Una vez expuestos los elementos referentes a estructura y agencia, se evidencia que existe una relación dialéctica acorde a los autores Marsh y Smith (2000) al manifestar que las relaciones que se desenvuelven dentro de una red son de tipo estructural debido a que éstas definen el rol con el que actúan los actores, así como los ejes de discusión y negociación para trabajar con normas establecidas en las estructuras organizaciones (Marsh y Smith 2000, 5). En el ámbito de análisis se puede observar que las interacciones establecidas en las redes han sido en primer lugar el derecho a la tierra visto meramente como patrimonio, el segundo concebir a la agricultura como una solución ante la crisis alimentaria y combatir contra el hambre. Como un tercer punto es la conexión de la seguridad alimentaria y la acción soberana y por último a la valorización de la función de la Agricultura Familiar Campesina.

La agencia ha permitido rastrear como en cada una de las etapas agentes han incidido en el planteamiento de la problemática para la formulación de la política pública respecto al acceso a los factores productivo hacia una demanda social para cumplimiento de derechos esenciales como la alimentación de la población con base a la producción de pequeños y medianos productores respetando su cultura y costumbres.

En este último período se puede ver la incidencia que tiene los agentes regionales y organismos internacionales para el establecimiento de hitos importantes que marquen la trayectoria de la política como es el caso en el 2011 durante la Asamblea General de las Naciones Unidas se votó por la resolución de que el 2014 se declarado como el Año Internacional de la Agricultura Familiar. Entorno a esta declaratoria se realizaron mesas de trabajo, encuentros, y otros espacios en los que se discutía el estado actual y la hoja de ruta de las acciones para la formulación de la política de la Agricultura Familiar Campesina. En este mismo sentido, se encaminó esfuerzos para el logro del lanzamiento del sello de la agricultura familiar campesina que permitirá la identificación de este segmento para la aplicación de políticas.

Mediante la medición de las redes se puedo analizar la predominancia de nodos en cada uno de las redes y como los actores tomaban protagonismo y otros disminuían su participación en la estructura.

En cuanto a la selección de instrumentos al analizar los datos obtenidos de la medición de la red se puede determinar en base a la densidad de 13% del tercer período hace referencia a una débil cohesión. Por otro lado mediante la medición de centralidad, intermediación y cercanía que superan el 50% en promedio se puede decir que tienen una fuerte interacción por lo cual se plantea la utilización de los instrumentos como muestra el cuadro siguiente.

**Tabla 16. Selección de instrumentos**

	<b>Normativa</b>	<b>Proporcionalidad</b>	<b>Acuerdos bilaterales y/o multilaterales</b>
Cohesión débil e interacción fuerte	Normativa específica	Subsidios individualizados	Pactos, acuerdos

Fuente: adaptado de Wasserman y Faust 1994 y Sanz 2003

## **Capítulo 4**

### **Red y Resultado**

En el presente capítulo se exponen la relación de los resultados de la política pública y la red para lo cual se analiza uno de los puntos que expone Marsh (2000) al referirse, que los resultados pueden afectar dentro de la red. Un resultado en particular puede liderar un cambio en los miembros de la red o generar un cambio de los recursos dentro de la misma (Marsh 2000).

Esta relación dialéctica se abordará explicando como las ideas programáticas se han inscrito en los diferentes momento y esta ha sido construida con el aporte de los sectores sociales, organismos y organizaciones internacionales, el Estado y academia es por ello que se analizará a continuación las ideas programáticas surgidas para la formulación de la política de agricultura familiar campesina.

#### **1. Las ideas programáticas de la soberanía alimentaria en la política de la agricultura familiar campesina**

Mediante la agricultura se pretende que exista la disponibilidad de alimentos para todos los estratos de la población pero en las últimas décadas ha colocado en riesgo la soberanía y seguridad alimentaria por una serie de factores como la erosión de los suelos, abandono del campo, efectos del cambio climático, falta de acceso a los mercados lo cual provoca presión a los pequeños y mediados productores a ingresar a las cadenas de valor estratégicas de las esferas corporativas privadas. Es por esta razón que la formulación de políticas agrícolas específicas para los pequeños y medianos productores es planteada desde las organizaciones sociales para la recuperación de los suelos, retorno de la mano de obra al campo entre otras problemáticas de agro mediante el acceso al crédito, subsidio y los factores de producción.

Los emprendimientos productivos, de comercialización e incluso de consumo que se pueden encontrar a nivel local son una manera de hacer resistencia para mantener a flote el modelo de Agricultura Familiar Campesina para hacerle frente al modelo agroindustrial que va tomando fuerza en el campo. “Constituyen la base práctica de la estrategia de la Soberanía Alimentaria

demuestran la viabilidad de sus propuestas y son la semilla sin la cual los cambios más globales no podrán fructificar” (Montagut Xavier, Vivas Esther, 2009).

El conflicto existente en el acceso a la tierra y a políticas públicas que benefician el ingreso del sector de los agronegocios y el desplazamiento de la agricultura de producción de alimentos de consumo que es su mayoría proviene del sector de la agricultura familiar es evidente, por ejemplo, en América Latina, 75 millones de personas, es decir los dos tercios de la población rural, producen un equivalente a 41% de los productos de consumo doméstico. La posesión de tierra en promedio en AL de los productores campesinos es de 18 hectáreas. Por otro lado, en África, existen aproximadamente 33 millones de pequeñas granjas que corresponde en sus dos terceras partes a minifundios que no superan las 2 hectáreas. La agricultura campesina produce gran parte de las legumbres y granos y casi todas las raíces y tubérculos. A pesar de una baja en la producción de alimentos del continente, los minifundistas son quienes producen gran parte de los alimentos para el consumo. (Altieri 2011). En Asia la mitad de las explotaciones agrícolas son de los pequeños agricultores. De los 200 millones de agricultores de arroz, la mayoría produce en menos de 2 hectáreas. Seguida a Asia está la India con un 23% de explotación de la agricultura campesina.

Como se muestra en las cifras presentadas en los párrafos anteriores de las regiones, los pequeños agricultores son quienes proveen de los alimentos y esto es posible gracias a una característica vital de la Agricultura Familiar Campesina- AFC ya que se basa su producción en la diversificación o de policultivo contribuyendo a un manejo más eficiente de los recursos agrícolas así como el manejo más amigable del agua y suelo. Otro factor importante es el mantenimiento de semillas autóctonas, las cuales son menos vulnerables a factores como sequías, plagas y demás riesgos agrícolas por lo que la diversidad y el uso de semillas nativas, aumenta la productividad y disminuye el impacto de adversidades en la producción. Si bien la agricultura sostenible requiere de factores como las innovaciones tecnológicas y una red de solidaridad campesina, también se requiere de un cambio estructural que involucre a los tomadores de decisión que trabajen en un nuevo pensamiento dentro de las instituciones (Altieri 2011).

En los países en vías de desarrollo la agricultura por años se ha basado en la creación de microcosmos estableciendo áreas biodiversas, sistemas agroforestales, policultivos libres de agroquímicos y muchos de estos pequeños productores tradicionales han subsistido en el mundo, en torno a este tema, en la entrevista realizada al Eco. Hugo Dután,<sup>18</sup> manifiesta que el colectivo agroecológico también toma un rol importante generando estudios, foros como preceptos a ser tomados en cuenta en las políticas y más aún en la producción a nivel de agricultura familiar manteniendo técnicas y tradiciones que por milenios han utilizado los pequeños productores a lo que si se requiere es una tecnificación manteniendo la diversificación en la producción y no tornando hacia un monocultivo.

Como un dato importante en una medición en USA las granjas más pequeñas, de dos hectáreas, producen por un valor de US\$ 15.104 dólares por hectárea, de dos hectáreas, con una ganancia neta aproximada de 2,902 dólares por hectárea. En cambio las granjas más grandes, con una extensión media de 15.591 hectáreas obtienen 249 dólares por hectárea un neto aproximado de 52 dólares (Altieri 2011).

En las últimas dos décadas se ha dado un giro hacia la aplicación de ciencia agroecológica moderna en el cultivo de la tierra que involucra el retorno del conocimiento y prácticas indígenas, promovido por organizaciones sociales, no gubernamentales, gubernamentales, academia, entre otros, quienes demuestran que la soberanía alimentaria al asociar éstos elementos agroecológicos ayudan a proteger los recursos naturales como el suelo y agua y permiten la agrodiversidad que se ha ido perdiendo a causa de la presión de la agricultura industrial (Altieri 2011, 28).

La productividad y sostenibilidad de los agro ecosistema es un elemento primordial de la soberanía alimentaria ya que ligado a su definición en el sentido de que cada nación o región tiene el derecho de mantener y desarrollar su capacidad de cosechar los cultivos necesarios para su alimentación mediante el acceso de los productores al agua, tierra, semillas, espacios de intercambio y comercialización.

---

<sup>18</sup> Entrevista PBVTR- REAF

Mediante datos de producción vs utilidad, utilización del suelo, generación de empleo se puede observar que los pequeños productores a través de la diversificación de la producción contribuyen en gran medida a la alimentación del país; es por esta razón que la apertura de la ventana de oportunidad se dio en este último período ya que existió una voluntad política, la legitimidad del problema y las soluciones disponibles con lo que se inscribió en la agenda de gobierno dando unos primeros pasos mediante institucionalización de la Soberanía Alimentaria y la Agricultura Familiar Campesina.

## **2. Relación dialéctica: Red y resultado**

En el primer período estudiado, se puede observar la participación de actores locales como la FEI, Partido Comunista, IIE que fueron conformadas a partir de las demandas de las reformas agrarias. En razón de estas demandas, el gobierno creó instituciones e instrumentos como el IERAC o DRI para viabilizar políticas encaminadas a la innovación del Agro; es así que a pesar de que en los años 80 con los proyectos de DRI trabajaron con una noción de nutrición se abordó la problemática con la asistencia alimentaria por medio de entrega de raciones de la ayuda internacional y educación alimentaria pero no se enfocan en programas de hortalizas y frutales para el autoconsumo campesino, sino en la comercialización y Exportación.

En un segundo período se observa el cambio de la idea programática de una visión del derecho a la propiedad a un derecho a la alimentación en donde se conecta la idea de la seguridad alimentaria con la acción soberana de los pueblos. Los actores de la sociedad civil destacan la Fenocin, la FEI, la FENACLE, CNC-EA y la COFUNA SSC. En esta red existe gran aporte de las corrientes regionales principalmente de países latinoamericanos por medio de organizaciones como Vía Campesina, Movimiento sin Tierra, CLOC. En este período continúan las políticas del DRI y el desarrollo de otros Programas de Desarrollo Rural.

Como un tercer período que es el que se analiza la formulación de la política de la Agricultura Familiar, se parte de un factor en el que la ventana de oportunidad de Kingdom se abre y permite viabilizar la política del Agro con un enfoque hacia la soberanía alimentaria lo cual contribuyó al afianzamiento de acciones en la agenda de la Agricultura Familiar Campesina. En este período continúa observando a la FENOCIN como actor de la Red, así como nuevos a nivel

institucional, la subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina. A nivel internacional, debido a que el Ecuador es miembro de la REAF Mercosur, ha realizado actividades como el lanzamiento del sello de la agricultura familiar, registro de productores de la AFC entre otras bajo una ruta trazada a los países miembros de esta Reunión- REAF.

Según Montagut (2011, 15) “una política centrada en recuperar la agricultura campesina se convierte en un potente instrumento de lucha contra la pobreza y para la subsistencia de millones de campesinos”, siendo esta una de las mayores razones de la importancia de la Agricultura Familiar Campesina que el gobierno en turno debe destinar recursos financieros y humanos para el fortalecimiento de este sector.



## **Conclusiones**

Las conclusiones se desarrollan en torno a tres temas centrales que son: el modelo de análisis y metodología utilizado en la investigación, los hallazgos importantes y el resultado de la hipótesis planteada.

### **1. Modelo de análisis y metodología**

La investigación se basó en el análisis del diseño de la política pública de la agricultura familiar campesina utilizando el enfoque de redes de actores para conocer el nivel de participación de las organizaciones (OSG y OTG) en la toma de decisión del proceso de formulación entorno a la soberanía alimentaria como idea programática.

En cada uno de los gobiernos se ha planteado como prioridad desarrollar políticas para la Agricultura Familiar Campesina debido al aporte del sector rural a la economía popular y solidaria del país y por la contribución para alcanzar la seguridad y soberanía alimentaria de la población urbana y rural. Por otro lado, las organizaciones sociales han demandado a los largo de los años que se salde una deuda agraria de reforma fallidas, como se muestra en descripción del contexto de la política.

En cuanto al análisis de redes se fundamentó en el estudio del modelo híbrido por su complementariedad al modelo dialéctico e ideacional otorgando mayor énfasis a elementos como el contexto, agencia y resultados cuya asociación con las redes permiten determinar los actores que tienen mayor incidencia en la toma de decisiones. Dentro de la primera relación se encuentra el contexto permitiendo construir un recorrido de los acontecimientos sucedidos que fueron agrupados en 2 grandes períodos, el primero de 1964-1980 en el cual se emite la reforma agraria de 1964 y 1973 que si bien existía mucha expectativa respecto a cambios a estructurales para una redistribución de la tierra y un ordenamiento del uso de suelo no logró con ese objetivo pese a los diferentes instrumentos técnicos creados sino que por el contrario se ejecutaron acciones para eliminar las formas precarias y esclavizantes de producción en base a la figura de la hacienda y de esta manera redimir al campesino ecuatoriano a la realización integral (educación, vivienda, salud) dentro de la sociedad. En este mismo período se destinan fondos de organismos

internacionales para fomentar políticas de desarrollo rural Integral- DRI ejecutados bajo la rectoría del Ministerio de Agricultura en coordinación con otros ministerios del estado. A nivel internacional se da una crisis de hambre por lo cual se comienza a girar la vista hacia el campo, proponiendo que la solución está en la agricultura. Es así como en el siguiente período de 1982 a 2007 revalorización de medio rural. Surgen organizaciones sociales a nivel nacional y regional que se posesionan dentro de las agendas para trabajar en procesos de una verdadera redistribución de la tierra y en la demanda al Estado por el acceso real un desarrollo integral de los sectores rural, en especial de los campesinos tales como CNC, FEI, FENACLE, FENOCIN a nivel internacional la CLOC, Movimiento sin tierra, vía campesina, COPROFAM, entre otras.

En cada uno de estos períodos analizados, el contexto identificó como se articula la red y los roles estructurales que cumplen dentro de la toma de decisiones los actores mediante grafos que es “un modelo para una red social con una relación no dirigida dicotómica; es decir, un lazo está presente o ausente entre cada par de actores” (Wasserman S, Faust K 2013, 123).

Como segunda relación se analizó la estructura y agencia del período y de 2008 a 2018 inserción de AFC como eje de la política agraria para impulsar la soberanía alimentaria. Se analizaron las redes en base a la utilización de métodos descriptivos y estadísticos cuya medición fue la centralidad, densidad, intermediación y cercanía con el fin de identificar interacción de los actores y mostrar los cambios estructurales en las relaciones internas de la red.

En base a las estadísticas obtenidas, se determinó que por su baja cohesión y alta interacción los instrumentos a seleccionar deberán ser con una normativa específica, en cuanto a la proporcionalidad, deberán ser subsidios individualizados, es decir, se deberá categorizar a la población para otorgar los subsidios específicos y esto se podrá manejar mediante la utilización de pactos y acuerdos.

Además de utilizar el rastreo de actores mediante la documentación en publicaciones de Instituciones del estado, organizaciones sociales con y sin fines de lucro, noticias, entre otros; se realizaron entrevistas mixtas o semi estructuradas a actores claves de entidades públicas y privadas-sociales nacionales e internacionales vinculadas al sector de la Agricultura Familiar

Campesina cuyos aportes permitieron conocer el grado de vinculación de los actores en la relación estructura y agencias en el proceso de formulación.

En cuanto a la tercera relación sobre red y resultados tenemos que en la red de 2007 a 2018 analizada, existe un avance importante gracias a la incorporación de apartados en la Constitución del Ecuador vinculados a la Soberanía Alimentaria que da pautas para la instrumentalización de la política de la Agricultura Familiar Campesina. En cuanto a actores que participan en las redes y se destacan en los nodos por un mayor grado de intermediación y cercanía el Ministerio de Agricultura y Ganadería mediante la Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina, COPISA como entes del Estado, como organizaciones sociales a la FENOCIN, y los organismos internacionales vinculados son FAO y REAF.

## **2. Hallazgos importantes**

En el período de la red de 2007 a 2018, se ha generado una estructura institucional importante partiendo de la Constitución de 2008 y se ha derivado otros instrumentos que viabilizan la formulación de políticas específicas para apoyar a la Agricultura Familiar Campesina como es el caso de Leyes, Plan Nacional de Desarrollo, Estrategias de Erradicación de la Pobreza, creación de Consejos Consultivos, Consejos Sectoriales, Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina, Viceministerio de Desarrollo Rural, entre otros a nivel de Estado. En el caso específico del Ministerio de Agricultura y Ganadería- MAG como cartera del Estado encargada de la política del sector de la Agricultura Familiar Campesina se evidencia que existe presupuesto asignado y se ha establecido ejes de la política en este sector. La incidencia en la política por parte de las organizaciones sociales se ve reflejada en la creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina surgiendo de una acuerdo en del Congreso de 2017 de la FENOCIN. Sin embargo, por el corto tiempo de creación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar Campesina en el MAG se puede observar primeras acciones encaminadas al registro y censo de los productores de este sector como avance de la construcción de las políticas en articulación con las Direcciones provinciales a nivel nacional. En el arranque de la creación de la Subsecretaría existió cambio de autoridades lo que causó un retraso en las acciones implementadas.

### **3. Hipótesis**

La hipótesis planteada para la elaboración de la tesis fue: la soberanía alimentaria como principal idea programática para el diseño de las políticas de agricultura familiar generadas por los actores de las organizaciones sociales (OSG y OTG) que conforman las redes de políticas.

De manera preliminar se expresa que los actores de la política en específico de las organizaciones sociales de segundo y tercer grado han logrado insertarse en la estructura política del Estado en representación de las organizaciones pero aún no se refleja políticas específicas propiciadas por un consenso de estas agrupaciones. Los instrumentos nacionales como la Constitución y Leyes antes mencionados han servido de gran aporte en la formulación de la política de la agricultura agrícola sin embargo la propuesta de políticas específicas para este segmento surge de manera esporádica y acorde a las coyunturas políticas del momento por lo que dificulta dar sostenibilidad a los procesos de formulación y diseño de una política para la Agricultura Familiar Campesina.

La idea programática de la Soberanía alimentaria es producto de una evolución de sucesos ocurridos en décadas anteriores relacionados a demanda de los sectores rurales para una redistribución de las tierras en la que los actores nacionales e internacionales negocian e inciden en la estructura de las redes en cada uno de los períodos estudiados para tornar esta idea programática encaminada al Derecho alimentario de la población del país. Corrientes de ideología a nivel regional, en específico de Latinoamérica donde países como Brasil y Argentina han desarrollado en mayor medida y son los líderes del proceso hacia una generación de política específica de agricultura familiar campesina-AFC, han llegado a incidir en la generación de espacios de discusión de la política agrícola de este sector. Por la importancia de la producción de alimentos por parte de la AFC, se crea instancias estatales que velen por el fortalecimiento de capacidades e inversión para asegurar el derecho a la alimentación de los pueblos respetando la cultura, tradiciones y visión de estos a la formulación de la política de AFC.

## Lista de referencias

- Altieri, Miguel A. 2011. “¿Por qué estudiar la agricultura tradicional?”. Barcelona: Anthropos.
- Ander-Egg, Ezequiel. 1995. “*Técnicas de investigación social*”. Buenos Aires: Lumen.
- Barsky, O, et al. 1982. La reforma Agraria ecuatoriana. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Becker, Marc. 2006. *La historia del movimiento indígena escrita a través de las páginas de Ñucanchic Alpa*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador: Abya-Yala.
- Berman, Sheri. 1998. “The Social Democratic Moment: *Ideas and Politics in the Making of Interwar*”. Cambridge: Harvard University Press.
- Bernstein, Henry 2006. “*Is there an agrarian question in the twenty-first century?*” Canadian Journal of Development Studies, núm 27, vol. 4.
- \_\_\_\_\_. 2009. V.I. Lenin and A.V. Chayanov. 2009. “*Looking Back, Looking Forward*”. The Journal of Peasant Studies núm 1, vol. 36.
- Bobrow Davis, Dryzek John. 1987. *Policy Analysis by Design*. London: University of Pittsburgh.
- Bourdieu, Pierre. 2000. “*Sobre el campo político*”. Paris: Presses Universitaires Lyon.
- Burgos Guevara H. 1968. “Efectos del avance tecnológico en las comunidades indígenas en las comunidades del centro de los Andes ecuatorianos. En anuario indigenista, vol. XXVIII, 225-240.
- Bressers, Hans, y Laurence O’toole. 1998. “The Selection of Policy Instruments: *A Network-Based Perspective*”. Journal of Public Policy, 18, nº 3 p 213-239.
- \_\_\_\_\_. 2007. “*Instrument selection and implementation in a networked context*”. En Eliadis et. al (Eds.) *Designing Government*. Montreal: McGill-Queen’s University Press.
- Bretón Solo de Zaldívar, Víctor. 2011. “*Las dimensiones poliédricas del crepúsculo de las haciendas norandinas*”. Sevilla: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla.
- Carmagnani, Marcelo. 2008. “*La agricultura familia en América Latina. Problemas del Desarrollo*”. Revista Latinoamericana de Economía. Vol. 39, núm 153 abr-jun.
- Carrillo García, Germán 2013. “*Transformaciones agrarias y organización social*”. Quito: Editorial Abya Yala/Universidad Politécnica Salesiana.
- Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales. 2011. “Mesa de Políticas Públicas, *Reforma Agraria en el Ecuador del Siglo XXI*”. Quito: Cafolis.

- CEPAL, 2014. *“Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe”*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CESA. 1984. *“La situación de los campesinos en ocho zonas del Ecuador”*. Quito: ALOP, CESA, CONA DE, MAG, SEDRI.
- CICCUS. 2014. *“Economía SOCIAL y AGRICULTURA FAMILIAR: hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención”*. Buenos Aires: INTA.
- CONAIE. <https://conaie.org/>
- Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (CONGOPE). 2015. *“SEGURIDAD ALIMENTARIA: RESPONSABILIDAD de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales*. Quito: Abya-Yala
- COPISA. 2010. Conferencia Plurinacional e Intercultural de soberanía alimentaria. <https://www.soberaniaalimentaria.gob.ec/prueba/servicios/mision-y-vision-3/>
- Craviotti, Clara. 2014. *“Agricultura familiar en Latinoamérica Continuidades, transformaciones”*
- Chaqués, Laura. 2004. *“Redes de políticas públicas”*. Madrid: Siglo XXI de España editores.
- Charvet, Paola. 1991. *“La Organización Rural en el Ecuador. “Autogestión, desarrollo y movimiento social”*. Abya Ayala. Quito.
- Chayanov, Alexander V. 1974. *“La Organización de la Unidad Económica Campesina”*. Buenos Aires: Editorial Nueva Visión.
- Chiriboga, Manuel, 1951- comp. El problema Agrario en el Ecuador. Quito: ILDIS. 1988
- \_\_\_\_\_ 2002a *“Desafíos de la pequeña agricultura familiar frente a la globalización”*. Centro Latino Americano de Desarrollo Rural, RIMISP, Boletín Intercambio, núm. 12.
- \_\_\_\_\_. 2015. *“Pequeñas economías, reflexiones sobre la agricultura familiar campesina”*. Quito: FAO.
- Davis B. Bobrow, John S. Dryzek. 1987. *“Policy analysis by design”*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Daza, Esteban 2015. *“Problemáticas de la tierra en el Ecuador”*. 20 junio. <http://lalineadefuego.info/2015/06/23/problematicas-de-la-tierra-en-el-ecuador-por-esteban-daza-cevallos/>
- Delgado, Oscar (comp.)1965. *“Reformas agrarias en América Latina”*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Domínguez, Silvia. 2014. *“Mixed methods social networks research: design and applications”*. Nueva York: Cambridge University Press. 36-37
- Eguren López, Fernando. 1975. *“Reforma agraria, cooperativización y lucha campesina: el valle Chauca-Huaral”*. Lima: DESCO. 239.
- Endara, César. 1987. *“La fundación del partido: una experiencia testimonial, Los comunistas en la historia nacional”*, Guayaquil: Editorial Claridad.
- Evans, Mark. 2001. *“Understanding dialectics in policy network analysis”*. Political Studies, Vol 49
- FAO-Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura. 2009. Plataforma mundial para relanzar la seguridad alimentaria. <http://www.fao.org/news/story/es/item/36473/icode/>
- FAO. 2014. Agricultura familiar en América Latina y el Caribe, recomendaciones de política. Santiago: Organización de las Naciones Unidas.
- Fernández Y Fernández, Ramón. 1961. "REFORMA AGRARIA EN EL ECUADOR." *El Trimestre Económico* 28, no. 112(4): 569-94. [www.jstor.org/stable/23394321](http://www.jstor.org/stable/23394321).
- Fondo de Internacional de Desarrollo Agrícola. 2014. *“La agricultura familiar en América Latina, FIDA, un nuevo análisis comparativo”*. Roma: FIDA.
- Fundación CICCUS. 2014. *Economía SOCIAL y AGRICULTURA FAMILIAR: hacia la construcción de nuevos paradigmas de intervención*, Buenos Aires
- Gascón Jordi, Montagut Xavier. 2010. *¿Cambio de rumbo en las políticas agrarias latinoamericanas? : Estado, movimientos Sociales campesinos y soberanía alimentaria*. Barcelona: Icaria y Antrazyt.
- George Alexander y Bennett Andrew. 2004. *“Case Studies and theory development in the Social Science”*. London. MIT Press
- Gerring John. 2008. *“Case selection for case study analysis: qualitative and quantitative techniques”*. The Oxford Handbook of political methodology. Oxford University Press.
- Giddens, Anthony. 2011. *“Introduction to sociology”*: written by Anthony Giddens.
- Godin, R. 2001. *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid: Istmo.
- Guerrero, A. 1991. *“De la Economía a las Mentalidades”*. Quito: El Conejo.
- Hall, Peter. 1993. *“Policy Paradigms, Social Learning, and the State: the Case of Economic Policymaking in Britain”*. En *Comparative Politics*, 25 (3): 275-296

- Heclo, Hugh. 1978. "Las redes de asuntos y el poder ejecutivo". En Aguilar (Ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*, 257-284. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- Hourtart, Francois. 2014. "Agriculturas campesinas en Latinoamérica: propuestas y desafíos". Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- Howlett, Michael. 2011. "Designing Public Policies: *Principles and Instruments*". Abingdon: Routledge.
- Howlett, Michael, M. Ramesh, Anthony Perl. 2009. "Studying Public Policy: *Policy Cycles and Policy Subsystems*". Oxford: Oxford University Press.
- Jenkins Smith, Hank C, Sabatier Paul. 1993. "The Study of the Public Policy Process", en SABATIER, Paul A y JENKINS-SMITH, Hank C. (comps.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, CO: Westview Press 3-4
- Jones, Roy E. 1970. "Decision-Making." *Political Studies* 18, no. 1: 121–25. doi:10.1111/j.1467-9248.1970.tb00661.x.
- Jones, E. y Gerard, H. 1967. "Foundations of Social Psychology", New York. J Wiley.
- Kingdon J. 1993. "How do Issues get on Public Policy Agenda?" en Wilson W. J. (ed.) *Sociology and the Public Agenda*. Sage: Newbury Park.
- Kingdon, John. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown and Company.
- Kingdon, J. W. 1995. "Agendas, alternatives and public policies". New York: Harper Collins
- Kisby, Ben. 2007. "Analysing policy networks. Towards an ideational approach". En *Policy Studies*, (28) 1: 71-90.
- Knoke, D. 1993. "Networks as Political Glue: Explaining Public Policy-Making". In *Sociology and the Public Agenda*, W.J Wilson (ed.). London: Sage.
- Lasswell, Harold. 1971. *A pre view of policy sciences*. Ney York: American Elsevier Pub. Co.
- Ley de Fomento Agropecuario Título Primero El Trimestre Económico. 1981. Vol. 48, No. 191(3) (Julio-Septiembre de 1981), pp. 743-759. Fondo de Cultura Económica Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/23395042> Page Count: 17
- Lindblom, Charles. 1959. "The science of mudding through" *Public Administrations Review* 19. 79-88.



- Lowi, Theodore J. 1966. “*Distribution Regulation, Redistribution: The Functions of Government*”. En *Public Policies and Their Politics: Techniques of Government Control*, Radall N. Ripley (ed.) New York: W. W Norton 27-40.
- MAGAP. 2010. *Plan de fomento del acceso de tierras a los productores: PLAN TIERRAS*. Quito: MAGAP.
- MAGAP. 2013. Propuesta. *EL SECTOR AGROPECUARIO, ACUÍCOLA Y PESQUERO EN EL CAMBIO DE LA MATRIZ PRODUCTIVA*. Quito, Pichincha, Ecuador: MAGAP.
- Majone, G. 1989. “*Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*”. New Haven Conn: Yale University Press.
- Marsh David, R.A. W. Rhodes. 1992. “Policy Networks in British Government” Oxford: Clarendon Press.
- Marsh, David & Smith, Martin. 2000. “Understanding policy networks: towards a *dialectical approach*” En *Political Studies*, Vol 48, 4- 21.
- .Marsh, David & Smith, Martin. 2001. “*There is more than one way to do political science: on different ways to study policy networks*”. En *Political Studies*, Vol 49,
- Martínez V., Luciano. 1997. “*El Desarrollo Sostenible en el Medio Rural*”. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.
- \_\_\_\_\_ 2014. *De la hacienda al agronegocio: agricultura y capitalismo en Ecuador*. En *Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012)*. Buenos Aires: ediciones Continente.
- Max- Neef, Manfred. 1993. “*Desarrollo a Escala Humana*”. Montevideo: Nordan Comunidad.
- Medellín, Pedro. 2004. “*La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*”. Santiago: División de CEPAL.
- MERCOSUR. <https://www.mercosur.int/>
- Montagut, Xavier; Gascón, Jordi. 2011. *Estado, movimientos sociales y soberanía alimentaria en América Latina: ¿hacia un cambio de paradigma agrario?* Quito: FLACSO, Sede Ecuador.
- Montagut Xavier, Vivas Esther. (coords.) 2009. “*Supermercados, no gracias. Grandes cadenas de distribución: impactos y alternativas*”. Barcelona: Icaria.

- Montpetit, Éric. 2005. "A policy network explanation of biotechnology policy differences between the United States and Canada". En *Journal of Public Policy*, Vol 25
- Muller, Pierre. 1988. "Innovar: Revista de ciencias administrativas y sociales" No. 12 Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia (Julio - Diciembre de 1998). <http://www.jstor.org/stable/23741251>.
- Parson, Wayne 2007. "Políticas Públicas, *Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*". México: Flacso sede México.
- Peter de Leon. 2011. "*Understanding and influencing the policy process*". Denver: Springer Science and Business Media.
- REAF, Reunión especializada de agricultura familiar. <http://www.reafmercosul.org/>
- Richardson, J.J. y Jordan, A.G. 1979. "*Governing under Pressure: the policy process in a Post-Parliamentary Democracy*". Oxford: Martin Robertson & Company.
- Rhodes, Roderick. 1988. "*Beyond Westminster and Whitehall: the Sub-central governments of Britain*". London: Unwin Hyman.
- Rhodes Rod. 1997. "Understanding Governance: *Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham*". Philadelphia: Open University Press.
- Roth, Deubel, A.-N., 2014. "*Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*". Bogotá: Ediciones Aurora
- Sánz, L. 2003. "*Análisis de redes sociales: o cómo representar las estructuras sociales subyacentes*". En Unidad de Políticas Comparadas CSIC. Madrid.
- Schneider Sergio, Escher Fabiano. 2009. El concepto de Agricultura Familiar en América Latina. En *Agricultura Familiar en Latino America*, editado por Clara Craviotti, 25-56. Argentina: CICCUS.
- Senplades. 2014. "*Estrategia para la Igualdad y Erradicación de la Pobreza*". Quito: Senplades.
- Soto, Fenando Baquero; Fazzone M.R.; Falconí, C. 2007. "*Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe*". Santiago: FAO-BID.
- Velasco, Fernando. 1979. "*Reforma agraria y movimiento campesino indígena de la sierra*". Quito: El Conejo.
- Wasserman, S. 1994. "*Social network analysis: Methods and applications*". Cambridge: Cambridge University Press.

Wasserman, S. y Faust, K. 2013. “*Análisis de redes sociales. Métodos y aplicaciones*”. Madrid: CIS.

Wong y Ludeña. 2006. “*Impacto de los Tratados de Libre Comercio sobre la Agricultura familiar en América Latina e instrumentos de compensación*. Escuela Politécnica del Litoral”. [http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP\\_FaoRlc/old/prior/desrural/fao-bid/tlc/pdf/ideecu.pdf](http://www.fao.org/tempref/GI/Reserved/FTP_FaoRlc/old/prior/desrural/fao-bid/tlc/pdf/ideecu.pdf)

Zurbriggen, Cristina. 2011. “*Las trayectorias divergentes de desarrollo en un mundo globalizado*”. San José de Costa Rica: FLACSO Secretaría General.

## **Documentos**

Constitución de la República del Ecuador 2008

Constitución de la República del Ecuador 1998

Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017.

Estrategia Nacional del Buen Vivir Rural

Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria

Código Orgánico de Producción Comercio e Inversiones

Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización.

Entrevistas

PBVTR-REAF: Entrevista a actor clave PBVTR, realizado al Eco. Hugo Iván Dután Erraez, Gerente del Programa del Buen Vivir Rural y delegado Ecuador en la REAF. Febrero 2016.