

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS

CONVOCATORIA 2013-2015

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

LA AGENDA POLÍTICA TRAS BASTIDORES:

**EL CASO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA EN EL PLAN
NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2013 - 2017**

PABLO ROBERTO IZQUIERDO SALVADOR

DICIEMBRE 2015

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ECUADOR

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS PÚBLICOS

CONVOCATORIA 2013-2015

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

LA AGENDA POLÍTICA TRAS BASTIDORES:

**EL CASO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA EN EL PLAN
NACIONAL DEL BUEN VIVIR 2013 - 2017**

PABLO ROBERTO IZQUIERDO SALVADOR

ASESOR DE TESIS: GUILLAUME FONTAINE

LECTORES: BETTY ESPINOZA Y MANUEL MERA

DICIEMBRE 2015

DEDICATORIA

A mi familia por todo su apoyo permanente durante estos dos años
y de todas las formas posibles para poder culminar esta etapa,
no lo hubiese logrado de otra manera.

AGRADECIMIENTOS

A Dios por el sol de cada día como muestra de Su presencia y amor, dándome la fuerza necesaria para continuar este camino. A mi esposa Cathy por su apoyo permanente para alcanzar la meta y compartir varias noches enteras de trabajos y lecturas. A mis hijos Analía, Camila y Andrés por su paciencia y entendimiento a pesar de su tierna edad, y ser mis compañeros cotidianos durante mis estudios y ser el diario motor de mi vida. A mi madre Yoly por su disposición para ayudarme de manera incondicional en todo lo que necesite. A mis hermanos Pato y Santi por sus palabras de ánimo y darme más crédito del que merezco. A mi padre Mario por su entusiasmo y empuje para continuar. A mis suegros Fanny y Hernán y a mi cuñada Sofi por alentarme durante los estudios, y a Majo porque a más de eso, siempre estuvo dispuesta a ayudarme con mis pequeños.

A todo el equipo de la Coordinación General de Redes Comerciales por su respaldo y apoyo continuo para poder cumplir con los horarios de clases y permitirme reducir al máximo los viajes a otras provincias para que pueda culminar los estudios. En particular a Marce, Ceci, Sole, Vale y Andre que desde el principio me animaron a continuar y ayudaron en todo lo que fue necesario. A todo el resto de este equipo que de una u otra forma me facilitaron llegar hasta el final: Dianita, Diego, Mauricio, Normita, Mary, David, Ligia, Marlene, Rick, Caro, Gise, Charis, Andre, Pauli, Santi, Hectitor, Danilo y Efrén. Nuestro trabajo diario me motivó tanto a escoger esta maestría como a definir el tema de tesis. Gracias porque su aporte diario a favor de la agricultura familiar campesina es un aporte hacia la construcción de una nueva sociedad.

A quienes contribuyeron de diferente manera a desarrollar este estudio, sobre todo a Alberto Acosta, Caros Jara y Rodrigo Collahuazo por su tiempo, experiencia, puntos de vista y análisis profundos, sus aportes desde diferentes espacios son una motivación a contribuir. A mi tutor de tesis, Guillaume Fontaine por haber hecho de todo el proceso una aventura interesante y un desafío permanente. A cada uno de mis compañeros de estudio por sus constantes aportes en clases y su amistad que superó el aula de clase. Gracias especiales a Cinthia por su ayuda desinteresada, a Jaz, Vero y Diego porque pudimos compartir un poco más esta maestría y a todo el resto del grupo que siempre contribuyeron de muchas formas no sólo en lo académico, Dani, Kari, Iván, Marisol, Manu, Andrés, Cass, Andre, Edu, Alejandro, Bolívar, Janina, Josué, Estefanía, Adriana, Carlos y Javier. A todos los profesores que me ayudaron a desarrollar una visión más amplia de la política pública y la agricultura familiar campesina en general y del aporte posible en lo particular. De manera especial a Andre Roth, Betty Espinosa, Belén Albornoz, Nasser Rebai y, Sergio Schneider.

A cada uno de los hombres y mujeres que desde la agricultura familiar campesina demuestran cada día que a pesar de las adversidades y la desigualdad, su compromiso con el trabajo del campo garantiza la alimentación de cada uno de los ecuatorianos y de todas las familias del mundo. Compañeros y compañeras, sin ustedes no hay alimentos, sigan en la lucha permanente!

INDICE

Contenido.....	Páginas
RESUMEN.....	7
INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO I.....	11
DISCUSIÓN TEÓRICA.....	11
La agenda política.	11
Algunas propuestas para estudiar y entender la agenda.	13
La propuesta de John Kingdon.	13
Downs y el ciclo de atención a los problemas sociales.	19
El equilibrio puntuado de Baumgartner y Jones.	21
Propuestas desarrolladas a partir de Kingdon.	24
Estudio comparativo de las agendas políticas, Baumgartner y otros.	27
De la puesta en agenda a la implementación de la agenda.	28
El diseño de políticas vs el ciclo de políticas.	28
Los ajustes a nivel macro, meso y micro.	28
Seguimiento de procesos y mecanismos causales para vincular causas y efectos en el análisis de políticas públicas.	30
CAPÍTULO II.....	32
DISCUSIÓN TEMÁTICA.....	32
Breve introducción sobre la agricultura familiar.	32
Los orígenes de la agricultura familiar.	33
Agricultura Familiar en América Latina.	36
Definiciones en la región.	36
Importancia de la agricultura familiar en América Latina.	40
Desafíos de la agricultura familiar en América Latina.	41
La agricultura familiar en Ecuador.	44
La agricultura familiar campesina y el Plan Nacional del Buen Vivir.	45
CAPÍTULO III.....	53
ESTUDIO DE CASO.....	53
Los instrumentos de política pública y el modelo NATO.	53

Instrumentos de Información (nodalidad)	53
Instrumentos de Autoridad	62
Instrumentos de Tesoro	65
Instrumentos de Organización.....	68
El mecanismo causal de Beach y Pedersen	74
La Asamblea Nacional Constituyente de 2008 (apertura de una ventana de oportunidad). 75	
Participación de coaliciones nacionales de organizaciones campesinas (demandas de reivindicación y valoración).....	76
Constitución 2008 (soberanía alimentaria como objetivo estratégico y obligación del Estado).....	79
Forma de elaboración del PNBV (participación de actores que defienden el sector).	81
Organizaciones campesinas y otros actores relacionados (establecen conexión entre AFC y Soberanía alimentaria).....	83
Incorporación de la AFC en el PNBV.....	84
CONCLUSIONES.....	85
BIBLIOGRAFÍA.....	91
ANEXOS	96

INDICE DE FIGURAS

Figura 1. Figura 1 Esquema del mecanismo causal para el seguimiento de procesos del tema en estudio.....	75
---	----

RESUMEN

La formulación y diseño de política pública parte de la incorporación de un tema en la agenda política del Estado. La atención que el Estado presta a un determinado tema implica un complejo y dinámico proceso que no siempre concluye con la respuesta que los actores directamente vinculados con el mismo esperan. Se pretende explicar a través de un estudio de caso como este proceso se lleva a cabo. La hipótesis que la ventana de oportunidad planteada por John Kingdon facilita la incorporación de un tema en la agenda política del Estado. Para el efecto se utiliza el modelo NATO de Hood para analizar cuatro instrumentos de política relacionados con la agricultura familiar campesina en el Ecuador, y se desarrolla un estudio de seguimiento de procesos con el planteamiento de un mecanismo causal que establece la relación existente entre la Asamblea Nacional Constituyente de 2008 y la incorporación de la agricultura familiar campesina como un tema incorporado en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017. Se identifica que efectivamente existe una ventana de oportunidad en el caso de la agricultura familiar campesina en el Ecuador que encuentra su punto determinante en la decisión del Estado de considerar en la Constitución a la soberanía alimentaria como un objetivo estratégico del Estado y su obligación de alcanzarla para todos los ciudadanos. El tratamiento que recibe la agricultura familiar campesina a partir de ese momento es fluctuante en los tres planes de desarrollo del país, actualmente denominado Plan Nacional del Buen Vivir, un documento que define los lineamientos multisectoriales de política pública para el país. La agricultura familiar campesina encuentra su mayor profundidad y atención por parte del Estado en la Estrategia Nacional para la Igualdad y Erradicación de la Pobreza elaborado por SENPLADES en noviembre de 2014, definido como la hoja de ruta para la implementación del Plan Nacional del Buen Vivir en vigencia. Sin intentar realizar una evaluación de la política estatal para la agricultura familiar campesina, se evidencia una serie de puntos a considerar para futuros trabajos que identificar si el tratamiento que recibe el sector en estudio corresponde con la necesidad y demandas de los actores.

Palabras clave: soberanía alimentaria, process tracing, instrumentos de política, mecanismo causal, ventana de oportunidad

INTRODUCCIÓN

Al hablar de políticas públicas se podría pensar que conforme se inicia un nuevo régimen o se da un cambio de partido en el poder, se tiene ya estructurado un plan de gobierno basado en las propuestas de políticas que den solución a diferentes problemas sociales existente en un contexto determinado. Sin embargo, la vida real evidencia un proceso bastante más complejo que requiere un análisis más detallado.

La inclusión de un tema en la agenda política es un primer momento del complejo y dinámico proceso de diseño de políticas. Parte de la identificación de un problema social que requiere ser resuelto por medio de la intervención estatal que implica la inclusión del mismo en la agenda gubernamental para recibir la atención necesaria. Para lograrlo hay una serie de factores que entran en juego y que determinarán si efectivamente el problema social inicial consigue captar la atención necesaria por parte de la autoridad gubernamental correspondiente y se convierta efectivamente en un verdadero problema que requiere ser resuelto desde el Estado. Para intentar explicar este fenómeno es necesaria una mirada cercana a los diferentes elementos que entran en juego. Entre ellos se puede mencionar una serie de actores individuales o colectivos, instituciones públicas o privadas, acceso o restricción a la información, eventos coyunturales, disponibilidad o ausencia de presupuestos, marcos jurídicos vigentes, realidades regionales compartidas, entre otros. Adicionalmente, es necesario identificar el rol o importancia que cada uno de ellos tienen, tanto de manera aislada como en forma complementaria permite adentrarse en la interesante dinámica de las políticas públicas y la relación que alrededor de las mismas se da permanentemente entre el Estado y la sociedad.

Este proceso de inclusión de temas en la agenda política puede ser analizado desde diferentes perspectivas y utilizando varios recursos metodológicos. El presente estudio propone considerar un caso de estudio para explorar por qué un tema logra incluirse en la agenda política y sobre todo por qué puede un tema recibir un tratamiento o atención variada en un tiempo determinado bajo un mismo régimen de gobierno. Se plantea como hipótesis que la apertura de una ventana de oportunidad propuesta por John Kingdon en donde confluyen tres corrientes facilita la inclusión de un tema en la agenda política. Estas tres corrientes son la identificación de una situación como problemática, la presencia de una propuesta para atender el problema y la

corriente política favorable. El caso seleccionado es la agricultura familiar campesina y su inclusión en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017.

Para realizar el estudio del caso se parte de la propuesta de Christopher Hood sobre los instrumentos de política a través del modelo NATO para identificar los recursos que el Estado ha utilizado para atender el tema en cuestión. Estos recursos tienen que ver con cuatro tipos de instrumentos correspondientes a la modalidad o información, la autoridad, el tesoro y la organización. Posteriormente se realiza un seguimiento de procesos o *process tracing* de acuerdo a lo planteado por Derek Beach y Rasmus Pederson en base a un mecanismo causal que pretende explicar la relación existe entre la causa, o variable independiente X, y el efecto o variable independiente, Y.

Para el caso en estudio se propone que la Asamblea Nacional Constituyente del 2008 marcó las condiciones que permitieron la inclusión posterior de la agricultura familiar campesina como un tema que requiere la atención del Estado, plasmada a través de su incorporación en el Plan Nacional del Buen Vivir y de manera particular a través de la Estrategia Nacional para la Igualdad y Erradicación de la Pobreza elaborada a finales del 2014 que se considera la hoja de ruta para la implementación del Plan, siendo el documento oficial que trata a la agricultura familiar campesina de manera más específica y profunda, identificando desafíos, potencialidades, metas y lineamientos de trabajo para fortalecerla.

El elemento fundamental que se desarrolló en la Asamblea Nacional Constituyente y que constituye el disparador que permitió este tratamiento actual a la agricultura familiar campesina en el Ecuador fue la determinación del Estado de considerar a la soberanía alimentaria como un objetivo estratégico del Estado y su obligación por alcanzarla. El seguimiento de procesos realizado propone un mecanismo causal que vincula a la Asamblea Nacional Constituyente con la final incorporación de la agricultura familiar campesina como parte del Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017. Por su parte el análisis de los instrumentos planteados en el modelo NATO describen como estos instrumentos pueden identificarse en relación con la agricultura familiar campesina, aunque no se intenta realizar una evaluación de su implementación aunque deja abierta la necesidad de profundizar ese trabajo.

Como parte de la investigación bibliográfica se incluye una revisión del concepto de agricultura familiar, su desarrollo a través del tiempo, su presencia e importancia en diferentes latitudes, se enfatiza el contexto latinoamericano y la realidad en el Ecuador. Se espera contribuir

en el posicionamiento y mejor entendimiento de este importante sector, responsable del abastecimiento de la mayor parte de los alimentos que consumimos en el día a día.

CAPÍTULO I DISCUSIÓN TEÓRICA

La agenda política.

Toda política pública tiene su origen en la identificación o definición de un problema. En términos de Douglas y, la Wildavsky definición de un ‘asunto’ está asociada con la dinámica cultural vinculada a la habilidad de los proponentes para conectar un problema a una asunción cultural sobre las amenazas riesgos y habilidad humana para controlar su ambiente físico y social. (Douglas y Wildavsky, 1982). Esta definición del problema de acuerdo a Rochefort y Cobb va mas allá, al señalar que “la función de la definición de un problema es al mismo tiempo explicar, describir, recomendar y sobre todo persuadir” (1994:15). Esta persuasión va de la mano con el pensamiento de Wildavsky, quien establece que un “problema es tal si es que hay algo que se pueda hacer al respecto” (Wildavsky: 1979, 42). De acuerdo a John Kingdon, la agenda es un listado de temas o problemas a los que los oficiales de gobierno y gente ajena al gobierno pero asociados de manera cercana a dichos oficiales, prestan atención seriamente en un determinado momento. (Kingdon, 1995: 3). En esta misma línea, de acuerdo a Guy Peters, en todos los sistemas políticos los temas son tanto un recurso como un problema y los actores dentro de las instituciones formales pueden utilizar problemas y temas para impulsar sus propios fines, tanto personales como organizacionales (1994:10).

Por otro lado, Elder y Cobb plantean que los problemas de política constituyen una construcción social que refleja concepciones específicas de la realidad y que por tanto, la puesta en agenda de los mismos se debe entender como un ‘proceso de toma de decisiones’. (Elder y Cobb, 2007: 77, 80).

De acuerdo con Aguilar, hay una vinculación muy cercana entre la puesta en agenda y la formulación de política que aunque son eventos sucesivos “analíticamente, las dos son etapas interdependientes. Colocar una cuestión en la agenda significa implícita o explícitamente ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público y, sobre todo, tratable para el gobierno.” (Aguilar, 2007: 51). Sin embargo, el mismo Aguilar señala que “no todas las cuestiones se vuelven públicas, ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental.” (2007: 23, 24). Esta última afirmación plantea el vínculo fuerte no solo con la formulación o diseño de políticas como se mencionó anteriormente, sino también con la misma implementación de las políticas, como proponen Rochefort y Cobb al

decir que el dedicar más esfuerzo al análisis de la definición de problemas y su puesta en agenda, se resalta el impacto que estas tienen en la implementación posterior de políticas (1993: 69).

John Kingdon refuerza esta idea al señalar que la conformación de la agenda incluye varias etapas, desde la selección de un problema como problema de interés del gobierno, y un interés serio y activo, y finalmente la elección de una de estas soluciones (Kingdon, 2003: 40; Cobb y Elder, 1984:115 en Aguilar, 2007: 30).

Adicionalmente, Kingdon diferencia entre dos tipos de agenda, la “gubernamental” que incluye aquellos temas a los que el gobierno está prestando atención, la agenda “de decisión” que abarca temas incluidos en la agenda gubernamental sobre los cuales se tomarán decisiones. (Kingdon, 1995: 4). Peters hace una distinción similar considerando la literatura existente sobre la agenda, diferenciando entre agendas sistémicas que abarcan todos los temas que un sistema político legitima como necesarios de atención, y agendas institucionales específicas. Así mismo, este autor distingue entre la inclusión de un tema en la agenda y su posicionamiento en una manera en particular (Peters, 1994: 11).

Vale la pena recordar en cuanto a la definición de problema e identificación de una solución el modelo de ‘tacho de basura’ propuesto por Cohen, March y Olsen basado en las teorías del comportamiento que propone que al interior de una organización se plantean elecciones que buscan ser una respuesta a un problema dado y tanto el problema como su solución están colocados al interior de este tacho donde logran vincularse a través de las elecciones tomadas (Cohen, March y Olsen, 1972: 2). Sin embargo, el proceso de puesta en agenda no debe considerarse como uno corto y sin dificultades. Por el contrario, como señala Aguilar sufre “inevitables ajustes y depuración a lo largo de su polémico camino” (Aguilar, 2007: 36). Como lo plantea Kingdon, se requieren además ciertas circunstancias para que un problema, y más bien, la solución al problema en mención pueda inscribirse en la agenda política. El autor menciona tres ‘corrientes’ que deben estar presentes para que se abra una “ventana de política”: reconocimiento de una condición como problema, propuestas de política a partir de un cúmulo de ideas, y momento político favorable (Kingdon, 2003: 42-44). Según Baumgartner y otros, los estudios de la agenda política miden los niveles de atención a ciertos temas dentro del gobierno durante el tiempo, generalmente en largos períodos buscando las causas y/o consecuencias de las subidas o bajadas de estos temas en las prioridades de la agenda gubernamental. Una apreciación importante de estos autores es que los temas muy

esporádicamente entran o salen de la agenda sin un cambio significativo de la manera de entenderlos o de la manera en que el gobierno considera ciertas políticas. Por este motivo, plantean que el estudio de la agenda política tiene mucho que ver con la definición de los temas y los cambios de política (Baumgartner *et al*, 2006-2)

Adicionalmente, estos autores mencionan que la esencia de la investigación de la agenda de políticas se centra en las dinámicas sobre como nuevas ideas, nuevas propuestas de política y nuevos entendimientos de los problemas pueden ser o no ser aceptados en el sistema político. Sugieren que la literatura existente ha estudiado como las fuerzas refuerzan el status quo resistiendo la emergencia de nuevos temas o la incorporación de nuevos actores, así como aquellas circunstancias que permitirían ocasionalmente un cambio dramático. (Baumgartner *et al*, 2006-4).

Algunas propuestas para estudiar y entender la agenda.

La propuesta de John Kingdon.

En su libro publicado por primera vez en 1984, *Agendas, alternatives and public policies*, John Kingdon plantea de manera amplia un modelo para el análisis de políticas públicas a partir del proceso de inclusión de un tema en la agenda política de un gobierno, particularmente del gobierno de los Estados Unidos, utilizando varios estudios de caso de ese país. En su obra, Kingdon pretende responder a la pregunta de por qué los actores políticos tanto dentro como fuera del gobierno abordan en un determinado momento ciertos temas y no otros? Con esto, no solamente pretende explicar cómo está compuesta la agenda gubernamental en un momento dado sino además, cómo y por qué esta de un momento a otro (Kingdon, 1995: 1, 3)

Kingdon plantea dos categorías de factores que afectan la configuración de la agenda y la selección de alternativas de respuesta: los participantes activos que pueden estar dentro del gobierno o fuera del mismo, y los procesos que definen los temas de la agenda y las alternativas que adquieren prominencia. Respecto de estos últimos, el autor establece tres procesos, la presión que ejercen los problemas sobre el sistema, la acumulación de conocimientos y perspectivas de especialistas sobre políticas específicas y las propuestas planteadas; y, los procesos políticos alrededor de la agenda (Kingdon, 1995: 15-17). Su propuesta parte del planteamiento del tacho de basura de Cohen, March y Olsen descrito anteriormente.

Sobre los participantes que influyen en la construcción de la agenda política, Kingdon diferencia a aquellos al interior del gobierno, como son los de la administración en sí, los servidores públicos en general y el congreso. Los que forman parte de la administración directamente, el Presidente, con una injerencia dominante sobre la determinación de la agenda política; el personal cercano del presidente que tienen más influencia en la selección de alternativas que en la construcción de la agenda, y los delegados políticos del presidente que antes que incorporar ideas o temas, logran “elearlos”, es decir que sean más atendidos. Entre los funcionarios públicos de carrera, Kingdon plantea que son ellos los que están más involucrados en la implementación de la política y en la generación de alternativas que en la misma configuración de agenda. Esto es particularmente evidente en el hecho que son los funcionarios de carrera los responsables de la ejecución y de ser necesario, ajuste de programas existentes. Entre los elementos que facilitan este comportamiento de los funcionarios de carrera es su duración en el cargo, su experticia y la relación que mantienen con gente en el Congreso y con los grupos de interés. (Kingdon, 1995: 31,33). El último sector al interior del gobierno considerado por el autor es el Congreso, que puede incidir tanto en la configuración de la agenda como en las alternativas a ser consideradas. Las características que facilitan esta incidencia tienen que ver con su autoridad legal; la cobertura de medios que genera su trabajo; la combinación de información que disponen, entre temas políticos y académicos, y la duración en funciones más amplia que los funcionarios de la administración central.

Desde el lado de los actores ajenos al gobierno, Kingdon identifica cinco: a. grupos de interés, que buscan incidir en la agenda tanto a nivel de configuración como a nivel de las alternativas a ser consideradas, tanto promoviendo como frenándolas de acuerdo a su posición; b. académicos, investigadores y consultores, con mayor influencia sobre las alternativas de solución que sobre la agenda en sí; c. los medios de comunicación, vinculada con la agenda de la opinión pública, aunque en la práctica sus efectos no se ven tanto en la agenda en sí, pues más bien promueven un tema que llama la atención del público, y se desvanece tan rápido como surge otra noticia.

Aunque logran magnificar posiciones de ciertos movimientos con la difusión de sus acciones, su influencia difiere dependiendo también del tipo de participante; d. participantes relacionados con las elecciones, relacionado sobre todo con promesas y compromisos de campaña que deben ser atendidos una vez que los candidatos son elegidos, y al igual que los

partidos políticos, ambos influyen en la agenda, más que en las alternativas; y el último grupo, e., la opinión pública, que puede impulsar o frenar temas en la agenda, siendo esto último lo más probable y con la especial consideración que de hecho, la agenda gubernamental es la que afecta la agenda de la opinión pública (Kingdon, 1995: 45-66). Peters menciona también la discusión general que plantea que la presión hacia un cambio político puede ser externo por grupos sociales de interés común por ejemplo, pero añade que estos grupos pueden ser tanto quienes ejercen presión como grupos sobre los que se ejerce presión. (Peters, 1994: 10).

Respecto de los tres procesos identificados por Kingdon, reconocimiento del problema, propuestas de política pública y política, los denomina las tres corrientes, que son explicadas a continuación.

Reconocimiento del problema.

Kingdon plantea que la identificación de un problema es una parte esencial del proceso de la política pública. Identifica tres medios que permiten resaltar la importancia de un problema: el uso de indicadores cuya interpretación facilita su entendimiento como problemas de política, eventos que pueden ser crisis o actos simbólicos y necesitan de un acompañamiento para poder generar incidencia en la agenda; y, retroalimentación a través de varios canales como el monitoreo sistemático, quejas y experiencia burocrática. (Kingdon, 1995: 90-101)

Otra consideración respecto a los problemas que menciona el autor es su potencial desvanecimiento. En ocasiones, el gobierno asume que el problema ha sido ya resuelto luego de determinada intervención y dicho problema queda descartado. Esto no necesariamente es la percepción de los afectados por el mencionado problema, sin embargo el captar nuevamente la atención del gobierno se torna un proceso complejo. Adicionalmente, el autor plantea que el presupuesto es un problema especial y puede tanto promover como detener el avance de un tema en la agenda política. Está vinculado con el estado de la economía y su comportamiento, sobre todo en casos de restricciones presupuestarias puede ampliarse a la disposición de recursos en general.

Finalmente, respecto a la definición de un problema, el autor plantea que una condición determinada se convierte en un problema a través de varias vías, por los valores involucrados, por ejemplo cuando se considera como un derecho que el gobierno debe garantizar; por las categorías que se utilicen para determinar la percepción del problema, por ejemplo incluir al consumo de drogas como un tema de salud pública o como uno de infracción de la ley; y

finalmente como parte de una comparación con otra sociedad donde existen acciones para combatir un determinado problema que en la propia ni se considera. Así mismo, si una propuesta de solución está efectivamente vinculada a una situación que en efecto se entiende como problemática, tiene una mayor posibilidad de ser incluida en la agenda (Kingdon, 1995: 113-115).

La generación de propuestas.

Las propuestas de solución de acuerdo a Kingdon, surgen de de comunidades de especialistas que las trabajan cuidadosamente. Las características y dinámicas de estas comunidades determinarán la solidez de las propuestas elaboradas. El proceso de construcción de propuestas surge de ideas que se van depurando hasta convertirse en una lista corta de propuestas que pueden ser consideradas seriamente luego de un proceso largo de ajustes y debates. La propuesta surge de elementos ya desarrollados u otras ideas, así como de cambios continuos hasta que finalmente logran convertirse en propuestas que son defendidas frente a diferentes actores para lograr su posicionamiento. Entre los elementos que deben estar presentes para que una propuesta se mantenga en el tiempo están, su factibilidad técnica para ser implementada; su aceptación entre los miembros de las comunidades políticas, tanto en términos del rol del gobierno como en términos de equidad y eficiencia; y la previsión de posibles restricciones de implementación a futuro en relación a presupuestos, opinión pública y especializada que asegure su respaldo político. Finalmente, se resalta la importancia de contar con una alternativa disponible para poder responder a un problema que pueda ganar atención, y esto incrementa la posibilidad de poder ingresar en la agenda de decisión política (Kingdon, 1995: 116-144).

La corriente política.

A la par de la identificación de problemas y la generación de propuestas, a nivel político también se generan cambios constantes, como la posesión de nuevas autoridades o la consolidación de nuevas mayorías. Entre los elementos considerados por Kingdon en esta corriente están el sentir nacional, referido a la posición generalizada de la gente frente a un tema político, el mismo que es observado permanentemente por los hacedores de política y en muchas ocasiones su comportamiento es como el de un péndulo con cambios continuos (Kingdon, 1995: 145-148).

Otro elemento son las fuerzas políticas organizadas, cuya medición se da principalmente alrededor de la comunicación, es decir buscando un balance en el flujo de comunicaciones para determinar si es mayormente favorable o contrario a lo planteado. Un tercer componente

constituye el gobierno en sí, relacionado con cambios de personal clave, alcance de las competencias de los actores políticos involucrados y los conflictos alrededor del mismo. La construcción de consenso surge como otro elemento planteado por el autor y se difiere de los procesos de difusión y persuasión presente en la construcción de propuestas, en la corriente política se realiza una serie de negociaciones entre los miembros de las coaliciones formadas o las que deban formarse. Aunque son dinámicas diferentes, ambos procesos pueden incluir actores de diferentes corrientes, por ejemplo actores políticos con especialistas o viceversa. Las negociaciones que se dan en esta esfera, comienzan con posiciones rígidas que se van flexibilizando conforme se logran acuerdos en relación a la conformación de coaliciones (Kingdon, 1995: 159-162).

Finalmente, el autor resalta la importancia de la corriente política sobre la promoción o detención de cambios en la agenda, sin embargo esto no implica control sobre la misma o sobre la selección de alternativas.

La ventana de oportunidad.

A partir de una comparación de un surfista esperando una ola sobre la cual montar su tabla, Kingdon presenta su propuesta de la ventana de oportunidad o de política, como un momento en que las tres corrientes expuestas; problemas, propuestas y política, confluyen y permiten su puesta en marcha. En palabras del autor “la ventana de políticas es una oportunidad para que los defensores de propuestas presenten sus soluciones o presionen por atención a sus problemas especiales” (Kingdon, 1995: 165, traducción propia).

Estas ventanas se abren por cortos períodos de tiempo y vuelven a cerrarse por lo que deben ser aprovechadas en el momento adecuado. Estas ventanas están relacionadas directamente con las agendas de decisión, donde se toman acciones y decisiones.

Un factor fundamental para la apertura de una ventana de oportunidad es el acoplamiento de las tres corrientes, si una de ellas no está presente durante la apertura de una ventana, lo más probable es que la oportunidad de que pueda pasar de la agenda gubernamental a la agenda de decisiones se pierda. Los gestores políticos promoverán una posición determinada con sus propios recursos a cambio de algún beneficio a futuro. El trabajo de los gestores al momento de la apertura de una ventana permite el acoplamiento de las tres corrientes, sin implicar que solo hagan este trabajo durante la apertura sino en mucho antes, intentando diferentes maneras de acoplamiento para asegurar tener una respuesta oportuna en el momento preciso (Kingdon, 1995:

178-182). Por otro lado, Peters considera a la construcción de la agenda como un proceso incremental dentro de un equilibrio político. En este contexto, sugiere que los temas en la agenda pueden desplazarse a lo largo del proceso político completo en cuestión de días frente a una crisis mientras que otros conllevan un trabajo de años de los gestores de política para que puedan ser consideradas por primera vez (Peters, 1994: 10).

Refiriéndose a las ventanas, Kingdon además señala que estas pueden ser relativamente previsibles, por ejemplo cuando dependen de la renovación de ciertos programas o la asignación presupuestaria, pero también pueden ser totalmente impredecibles y en varias de estas ocasiones, las tres corrientes pueden estar desarrolladas hasta el punto que el acoplamiento ya está casi naturalmente dado. De todas formas, los gestores de política siempre aportan de manera importante a poder aprovechar las ventanas abiertas contando con las tres corrientes listas (Kingdon, 1995: 186-190). Guy Peters, comparte una apreciación similar al mencionar que no todos los temas son iguales en el proceso de constitución de la agenda. Algunos parecen aparecer automáticamente vinculados a los procesos presupuestarios o a los programas que requieren actualización en períodos frecuentes (Peters, 1994:10).

Finalmente, el autor menciona que una ventana de política abierta para un tema determinado, facilita la apertura de otra para un tema relacionado, que tenga similitudes o donde las coaliciones formadas para el primero pueden también trabajar en este otro o varios temas (Kingdon, 1995: 191).

Un punto importante que debe ser mencionado, es que el autor aclara que a diferencia de varias teorías vinculadas con el estudio de políticas, los eventos que suceden en las tres corrientes y la ventana de políticas, no son etapas o ciclos secuenciales. Por el contrario, cada una de las corrientes se desarrolla de manera independiente y se llegan a acoplar cuando una ventana se abre (Kingdon, 1995: 205).

De acuerdo a Baumgartner y otros, la propuesta de Kingdon resulta en una discontinuidad de la política, considerando este enfoque similar al propuesto por ellos respecto al equilibrio puntuado que se describirá más adelante (Baumgartner *et al*, 2006-5). Adicionalmente, referente a la propuesta de Kingdon, estos autores proponen que considerando la importancia de la configuración de diferentes factores en el tiempo es crucial para producir cambios de política, se puede asumir que el desarrollo de propuestas de políticas debe realizarse a lo largo de extensos períodos de tiempo (Baumgartner *et al*, 2006-7).

Downs y el ciclo de atención a los problemas sociales.

En 1972, Anthony Downs planteó que el interés que un problema dado pueda tener en la sociedad podía ser explicado a través de lo que él llamó el ciclo de atención a los problemas sociales. De acuerdo a su planteamiento, si un tema se mantiene vigente por un tiempo suficiente, se puede captar la atención del gobierno y generar acciones de política para tratar de resolverlo (Downs, 1972: 38).

Su propuesta se basa en el caso de los problemas ambientales en Estados Unidos, y a partir de su análisis, propone que el ciclo de atención está compuesto de cinco etapas que tienen que ver con la atención que tanto la sociedad presta a un problema determinado así como la cobertura que los medios puedan dar al mismo (Downs, 1972: 39).

Las cinco etapas propuestas por Downs son: a. pre- problema, en el que el público en general no está al tanto de una situación problemática específica sino más bien ciertos especialistas o grupos de interés; b. Descubrimiento alarmado y entusiasmo eufórico, en el cual un evento capta la atención del público que reacciona alarmado por los negativos efectos de una situación problemática. La alarma del público se acompaña de una euforia respecto a la posibilidad de poder hacer algo al respecto del problema para poder resolverlo; c. Comprensión del costo para alcanzar avances significativos, en esta etapa, la gente se percató que la posible solución al problema es más compleja y requiere recursos económicos y la renuncia a ciertos beneficios que consciente o inconscientemente perjudican a otro grupo. Un elemento clave de esta fase es la identificación del vínculo presente entre el problema y la posible solución; d. Pérdida gradual del interés por parte del público, una transición sutil entre la etapa anterior y esta hace que la gente en buena parte se desanime de mantener la propuesta de solución al notar su dificultad de implementación. En muchos casos, surge otro tema que ha alarmado al público y el interés en el presente tema que no encuentra una solución factible se desvanece; y e. Le atapa de post – problema, según el autor en esta etapa, los problemas que han pasado por el ciclo tienen un tratamiento diferente de cuando iniciaron. En muchos casos se ha conseguido respuestas del gobierno a través de instituciones o programas para intervenir hacia el alcance de una solución. Adicionalmente, los problemas ya luego de todo el ciclo, pueden ser retomados o parte de ellos podrían vincularse a un nuevo problema y captar nuevamente la atención (Downs, 1972: 39-41).

Los problemas que son incluidos en el ciclo de atención cumplen con tres características, deben afectar a una minoría de la población, surgen como efectos adicionales a condiciones que benefician a la mayoría y, deben ser capaces de captar la atención de los medios masivos por su capacidad de alerta sobre la población pero no de manera sostenida (Downs, 1972: 41-43) Sobre esta propuesta, Michael Howlett observa que aquellos problemas que no cumplen estas tres características por tanto no pueden ser analizados bajo el ciclo de atención, y Downs no plantea ninguna propuesta adicional para poder tratarlos. Por otro lado, el ciclo de atención, de acuerdo a Howlett identifica una relación clara entre el gobierno y el público y la influencia que los medios de comunicación masiva pueden ejercer, aunque esto es mencionado de manera superficial como parte de la propuesta (Howlett, 1997:9). A partir de estas precisiones, Howlett elabora un análisis empírico utilizando el ciclo de atención, basado en información de los medios de comunicación masiva en un período de tiempo en Canadá sobre los temas de energía nuclear y la lluvia ácida. Luego de su análisis, plantea que la hipótesis de comportamiento planteado por Downs no se observa en ninguno de los casos, aunque queda abierta la posibilidad de plantear algún modelo diferente de patrón de comportamiento o de ciclo respecto de la configuración de la agenda (Howlett, 1997:22). Aunque su análisis es cuestionado por Soroka quien plantea que el testeado de Howlett no se concentra en la esencia del planteamiento de Downs sobre el flujo de interés que crece repentinamente y luego sufre una declinación lenta. Adicionalmente cuestiona que Howlett considere como iguales a la agenda de los medios de comunicación y a la agenda pública, lo cual no es real y por tanto su análisis no logra una real prueba empírica de la propuesta Downsiana. Finalmente, sobre Downs, Soroka cuestiona esa falta de desarrollo del rol que juegan los medios de comunicación en la relación entre el público y los hacedores de política, constituyendo una debilidad del ciclo de atención (Soroka, 1999: 765).

Howlett planteó una respuesta a Soroka, y referente al ciclo de atención de Downs y los cambios de imagen, menciona que un problema que puede catalogarse de tipo ambiental, cuando varios procesos lo trasladan a las cortes por ejemplo, aunque deja de ser una imagen de política tuvo inicialmente implicaciones éticas o sociales, y se convierte en otra que es mas legalista o basada en derechos, sin embargo, el área general no deja de ser ambiental, a pesar del cambio de imagen (Howlett, 1999: 777).

El equilibrio puntuado de Baumgartner y Jones.

De acuerdo a estos autores, desde un punto de vista histórico las políticas pasan por largos períodos de estabilidad y cortos de cambios dramáticos, que han llamado la atención de los estudiosos de políticas, concentrando su atención en el equilibrio de los compromisos políticos presentes en lugar de las puntuaciones en el equilibrio por cambios dramáticos (Baumgartner y Jones, 1991: 2)

Ellos proponen que este proceso es la interacción de creencias y valores referentes a una política en particular que es denominada “imagen política” con una serie de instituciones políticas, llamadas “campos de la acción política”. A partir del análisis de la política nuclear civil, los autores examinan el proceso en el que las imágenes políticas encuentran recepción favorable en algunos campos políticos pero no en otros, y como su interacción genera la rápida creación, destrucción o alteración de subsistemas políticos (Baumgartner y Jones, 1991: 3).

En su abordaje, los actores políticos utilizan dos estrategias para alcanzar sus fines, tratar de controlar de la imagen política prevaleciente mediante la retórica, los símbolos y el análisis de políticas, y por otro lado, tratan de alterar las coaliciones de actores involucrados para buscar el campo político más favorable para atender sus asuntos. En este acercamiento, las instituciones y los actores individuales, como los gestores de políticas de Kingdon, juegan un rol importante (Baumgartner y Jones, 1991: 4).

La imagen política a lo largo del tiempo puede cambiar, tanto en la concepción del público en general como de las élites. Estos cambios referentes a un problema de política pública en particular pueden ser positivos o negativos, y la manera de poder determinar esta imagen política de acuerdo a los autores, es examinando las discusiones que se dan tanto a nivel del público como en los medios de comunicación. El análisis de ambos a lo largo del tiempo, evidencia una concentración de posiciones positivas frente a un tema o una parte del tema frente a un declive de atención o comentarios netamente negativos de otro tema o incluso del mismo tema en otro momento. Para lograrlo, muchas veces los hacedores de política manipulan las imágenes de política, enfatizando los elementos positivos de la misma para generar apoyo. La manera en que los temas son presentados, es decir, en términos netamente técnicos o en aquellos referidos a las implicaciones éticas, sociales o políticas de los mismos, determinan la mayor o menor participación de ciertos actores sobre otros. De igual manera, la relación entre imagen y

campo, implica cambios mutuos, cuando uno cambia, lo más probable es que existan cambios en el otro también (Baumgartner y Jones, 1991: 4-5).

Según los autores, en este proceso de alteración de la situación para favorecer las nuevas propuestas, la expansión de un conflicto para abarcar diferentes campos puede ocurrir por tres maneras, un acercamiento de un subsistema perdedor; acciones de actores externos que pueden o no ser aliados con el subsistema perdedor, y actores de otro campo pueden afrontar a un arreglo político ya existente para expandir su propia jurisdicción. Los esfuerzos de cambio de imagen política o campo político suelen ser más bien de tipo evolutivo antes que de búsqueda racional, y pueden tener como resultado un largo período de estabilidad o cambios dramáticos en cortos períodos de tiempo. En estos cambios de imagen y campo, las élites políticas intentan reforzar sus posiciones aventajadas con cambios de imagen, elites económicas tratan de mantener la imagen política estancando decisiones políticas y otros actores políticos se esfuerzan por manipular el entendimiento de la realidad. De hecho, como parte de la propuesta de equilibrio puntuado de los autores, se concibe a la manipulación de imagen y campo como inherente del proceso político. En ocasiones a favor de las elites económicas y otras en contra (Baumgartner y Jones, 1991: 6-8).

Por otro lado, y contrario al planteamiento de Downs, Baumgartner y Jones sugieren que un subsistema se ve debilitado cuando existe una movilización hacia un número cada vez mayor de participantes. Por este motivo, entre las estrategias para buscar un mejor posicionamiento de ciertos temas en la agenda, la movilización de masas no es esencial sino más bien el trabajar con actores estratégicos de la esfera política sin necesidad de contar con la movilización masiva de actores. Adicionalmente, los autores mencionan las particularidades de la toma de decisiones en un sistema capitalista donde la arena privada juega un rol importante en el proceso de las políticas públicas (Baumgartner y Jones, 1991: 8-9).

Finalmente, Baumgartner y Jones plantean que su abordaje permite el estudio de la estabilidad y el cambio en la hechura de las políticas y que el incrementalismo y la crisis son parte del mismo proceso (Baumgartner y Jones, 1991: 11).

En la trabajo de Howlett mencionado anteriormente, este autor hace también un análisis y comprobación empírica de los postulados de Baumgartner y Jones, motivado por la ausencia de ese tipo de estudios, salvo por los realizados por los mismos autores. Cabe señalar que Howlett resalta que parte de las conclusiones de Baumgartner y Jones identificaban a la configuración de

la agenda desde su concepción de equilibrio puntuado no empata con un proceso cíclico que más bien respondería a un equilibrio dinámico. El análisis de Howlett lo llevó a concluir que el equilibrio puntuado tampoco se podía observar en los datos observados para dos casos en Canadá y que respecto a esta propuesta sobre la configuración de la agenda se debe incluir datos cuantitativos y cualitativos pues no es suficiente con analizar la cantidad de menciones respecto a determinado tema sino el contenido de dichas menciones en diferentes espacios (Howlett, 1997: 28).

Por su parte, Stuart Soroka critica el análisis de Howlett en dos puntos fundamentales. Primero, menciona que Howlett asume que el equilibrio puntuado no puede tener tendencias periódicas, lo cual no es planteado por Baumgartner y Jones, sino que dejan abierto a que pueden o no darse tendencias. Soroka propone que hay una confusión en la interpretación de los ciclos, mencionados por los autores del equilibrio puntuado. Soroka interpreta el trabajo de Baumgartner y Jones referente a su rechazo a las visiones de ciclos de políticas como una ausencia de un único equilibrio posible sino al contrario un cambio constante de este equilibrio que redefine los temas y el cambio institucional (Soroka, 1999: 767).

El otro problema que plantea Soroka sobre el trabajo de Howlett, es sobre la serie de datos utilizados puesto que no considera los contenidos ni los contextos del tratamiento de los temas analizados, sino solamente menciones simples de los mismos (Soroka, 1999: 768).

Howlett, realizó también aclaraciones a estos cuestionamientos de Soroka, y algunas aclaraciones respecto al análisis basado en la propuesta del equilibrio puntuado. Mencionó por ejemplo que si un proceso de equilibrio puntuado incluye un cambio de campo, entonces el seguimiento al patrón de menciones del tema en cuestión debe también fluctuar conforme el tema se desplaza hacia otro campo. El proceso de equilibrio puntuado sugerido por los autores debería evidenciar un movimiento de los temas que no es ni lineal ni periódico sino más irregular, cercano a un patrón aleatorio. Un análisis que arroje periodicidad en las menciones de temas a nivel institucional, sugiere que el modelo propuesto no se cumple. Tal vez sea necesario entonces tener una serie de datos que pueda ayudar a discernir categóricamente si los procesos existen o se requiere una especificación alternativa de los elementos del equilibrio puntuado que permita la posibilidad de observar fluctuaciones periódicas en las imágenes y los campos (Howlett, 1999: 778).

Baumgartner y otros en un trabajo posterior, referente al modelo de equilibrio puntuado insisten en que los subsistemas cambian solo de manera incremental y operan fuera del centro de escrutinio público. En ciertas ocasiones sin embargo, las políticas ocupan las primeras planas y actores políticos de mayor influencia comienzan a discutir sobre ellas. En estos momentos, las políticas pueden cambiar muy rápidamente (Baumgartner *et al*, 2006: 6).

Estos autores añaden que la sociedad no es estática y por tanto no se debe esperar que sus sistemas políticos lo sean incluso sin cambios en las preferencias de actores políticos más relevantes. Estos sistemas políticos afrontan fuertes fricciones en ciertas ocasiones y esta puede ser de tipo institucional o cognitiva. La primera se refiere a la resistencia de las instituciones al cambio, y la segunda hace referencia a la falta de voluntad de cambio de quienes poseen el poder, ya sea por cuestiones ideológicas o por beneficios de grupo. Adicionalmente plantean que los sistemas políticos democráticos no están condenados a una dependencia del sendero invariable de por vida, sino al contrario son adaptables y capaces de responder a los nuevos cambios, y es necesario un análisis de períodos largos de tiempo permite observar las dinámicas de estabilidad y puntuación (Baumgartner *et al*, 2006: 7).

Propuestas desarrolladas a partir de Kingdon.

Es importante resaltar que una conclusión final de Howlett luego de su análisis sobre el ciclo de atención y el equilibrio puntuado, es que la ventana de oportunidad de Kingdon podría ser una alternativa más acorde para el análisis. De hecho, sus resultados parecen mostrar una serie de ventanas de oportunidad abiertas y cerradas a lo largo del tiempo de los datos estudiados y que no se relacionan con las interacciones que tenga el gobierno con el público. Finalmente, Howlett plantea la hipótesis que en sistemas más rígidos donde la configuración de la agenda también es más controlada desde el estado, las ventanas de tipo institucional, esto es, ligadas a procesos electorales o definiciones presupuestarias, sean más probables que en otros sistemas más descentralizados (Howlett, 1997: 29).

Siguiendo su hipótesis respecto a la ventana de oportunidad de Kingdon, Howlett desarrolló un trabajo de análisis empírico para comprobar la aplicación de la propuesta en el contexto canadiense. Para ello, Howlett plantea una nomenclatura a partir de lo propuesto por Kingdon, diferenciando 4 tipos de ventanas, unas que se relacionan con su origen, y pueden ser de problemas o de política, y otras dos relacionadas con el grado de institucionalidad. Así, la tipología de ventanas propuesta por Howlett es la siguiente, a. ventana política de rutina, que

genera aperturas predecibles determinados por procedimientos institucionalizados; b. ventanas políticas discrecionales, vinculadas a comportamientos individuales de los actores políticos y es menos predecible; c. ventanas de problemas colaterales, en las que ciertos temas son considerados dentro de una ventana previamente abierta; y d. ventanas de problemas aleatorios, dependientes de crisis u otros eventos fortuitos que abren ventanas impredecibles. Su trabajo se basa en análisis estadísticos sobre la cantidad de menciones de varios temas de política pública en diferentes instancias tanto de gobierno como de opinión pública (Howlett, 1998: 499-501).

Las conclusiones de su trabajo reflejaron que no hubo evidencia de ventanas aleatorias, lo cual refuerza lo planteado por Kingdon respecto a la escasa eventualidad de estas ventanas; se encontró evidencia de la existencia de las ventanas discrecionales que de toda maneras no eran frecuentes; las ventanas colaterales fueron más evidentes que las anteriores donde un tema se vinculaba a otro con una ventana ya existente; y respecto a la ventana política de rutina, fue la que más se evidenció en el análisis, indicando la importancia que resultados electorales por ejemplo tienen en la configuración y apertura de una ventana de oportunidad (Howlett, 1995: 515).

Aparte de estas conclusiones vinculadas al análisis estadístico, Howlett plantea algunas interrogantes sobre el proceso político en sí de configuración de la agenda en Canadá, que son replicables para el contexto ecuatoriano. Sus inquietudes tienen que ver con la inclusión de un tema en la agenda gubernamental y su posterior desaparición al momento de implementarla, sin una respuesta evidente del por qué. Así mismo, cuestiona si este fenómeno es un problema de formulación de política, de toma de decisiones o de implementación; o los tres? Y esto qué relación tiene con la naturaleza de las ideas y los actores que intervienen en el proceso (Howlett, 1998: 517). Esto último parece ser uno de las reflexiones seminales sobre el cuestionamiento al ciclo de políticas como un proceso rígido, secuencial y estricto.

Terminando su planteamiento, Howlett establece que posiblemente cambios de la configuración de la agenda en un período relativamente corto, puede estar vinculado de manera cercana a cambios de mediano o largo plazo en el “sentimiento político” o *policy moods*. El autor plantea que este hallazgo aportaría una dimensión sustantiva al trabajo procedimental de Kingdon y facilitaría el entendimiento de la configuración de agenda en otros lugares (Kingdon, 1998: 517-518).

Soroka también cuestionó el planteamiento de Howlett respecto a la tipología de las ventanas de oportunidad, particularmente referentes a que su evidencia demuestra la existencia de las cuatro ventanas propuestas, no refleja con exactitud su frecuencia. Adicionalmente, en los datos utilizados por Howlett no se considera el sentir nacional que es un elemento crucial en la propuesta de Kingdon (Soroka, 1999: 769).

Adicionalmente, Soroka cuestiona la tipología propuesta por Howlett en el sentido de que a pesar de ser categorías conceptualmente diferentes, no son mutuamente exclusivas, y plantea que esa puede ser la razón por la que Kingdon no planteó una tipología para su propuesta. Soroka propone que una descripción cualitativa detallada podría ser una posible alternativa para distinguir una ventana de oportunidad de otra (Soroka, 1999: 770).

Por otro lado, Soroka también propone que la asunción de que la configuración de la agenda política propuesta por Kingdon en el contexto estadounidense se pueda encontrar en otros países como propone Howlett, requiere más investigación y testeo (Soroka, 1999: 771).

Finalmente, Soroka plantea que en vista que las teorías testeadas por Howlett pueden reflejar la realidad, no son fáciles de verificar empíricamente y tal vez sea necesario que los analistas de la configuración de la agenda creen una nueva teoría que refleje la realidad y pueda aplicarse a la investigación empírica (Soroka, 1999: 772).

De las aclaraciones de Howlett respecto a las críticas de Soroka ya mencionadas, también deben considerarse algunas de sus precisiones adicionales al momento de evaluar la aplicación de uno y otro modelo para el análisis de la configuración de la agenda política. Sobre asuntos metodológicos, y particularmente referentes a los datos utilizados para los análisis de testeo realizados por él, plantea que en vista de que ningún político es capaz de identificar directa o correctamente el sentimiento del público y traducirlo en acción política. Adicionalmente, una serie de datos que no correspondan a los medios sobre esa opinión pública, no garantiza que los políticos tengan el mismo acceso a esta información y puedan actuar en base a eso. Por estos antecedentes, plantea que una serie de datos que provenga de una fuente mediática que pueda ser aceptada de manera universal como capaz de aportar insumos en los procesos políticos, es una fuente válida y efectiva en términos de costo para realizar una medición de la opinión pública (Howlett, 1999: 776).

Adicionalmente, el autor menciona que la conceptualización de las ventanas de oportunidad busca tornar más operativo el trabajo de Kingdon. Aunque si hay un problema con

los datos utilizados, no tiene que ver con el tipo de datos sino más bien con el hecho de que solo se realizó el análisis para 6 casos, aunque cada uno con miles de observaciones para cada caso. En este aspecto, la limitación del número de casos a observarse está totalmente ligada a las limitaciones de financiamiento para contar con un mayor número de posibilidades de estudio pero no afecta la metodología aplicada (Howlett, 1999: 778-779).

Estudio comparativo de las agendas políticas, Baumgartner y otros.

Aunque no necesariamente es un modelo para estudiar la configuración de la agenda de manera específica sino un abordaje más amplio de las políticas públicas, la propuesta de Frank Baumgartner, Martial Foucault y Abel Francois parte de la dinámica de las políticas y ofrece algunos elementos para ser considerados en el análisis de la agenda política. Un ejemplo propuesto por los autores en el marco de la dinámica de las políticas y el estudio comparado, es la realización de estudios comparativos sobre la configuración de la agenda en términos de representatividad. Partiendo del postulado de que “las políticas determinan la política” de Lowi (1972: 299), los autores amplían la teorización planteando que una manera en que las políticas pueden hacerlo es que ciertos temas pueden atraer una significativa carga de atención política en varios países lo cual puede ser explicado a través de las características de la configuración de la agenda de cada uno. En este sentido, considerar cómo la representatividad afecta la atención de los temas en los procesos de gobierno en contraposición con preguntas más estándar de sus efectos sobre los resultados de política. Otra ventaja de los estudios comparativos es la fuerte integración de factores cualitativos y cuantitativos, remarcando la importancia de que en esa perspectiva los datos deben permitir hacer comparaciones de la dinámica y no de las estadísticas para avanzar en el desarrollo del conocimiento (Baumgartner *et al*, 2006: 969).

Plantean además que en referencia a las críticas de que el estudio de la configuración de la agenda puede ser más descriptivo que explicativo de los procesos de cambio de política, un marco comparativo donde los efectos de variables como las diferencias de partidos, los sistemas políticos, las influencias de los grupos de interés o los eventos significativos pueden ser estudiados mucho más sistemáticamente. Sin embargo, subrayan que uno de los temas importantes de estudio en este contexto, como es el poder de las decisiones no tomadas, irónicamente es muy difícil de investigar. (Baumgartner *et al*, 2006: 967).

De la puesta en agenda a la implementación de la agenda.

El diseño de políticas vs el ciclo de políticas.

El aporte de Lasswell hacia el estudio de las políticas públicas como un proceso, incluye una propuesta de etapas de este proceso que sentó la base para una serie de modelos que seguían el mismo sentido, y particularmente los aportes de Brewer y Jones plantearon el ciclo de políticas con una lógica de resolución de problemas o *problem solving*. Este ciclo considera cinco etapas correspondiéndose con el proceso de solución de un problema dado, así: puesta en agenda vinculado con la identificación de un problema; formulación de política o diseño de política, ligado a la propuesta de una solución al problema; toma de decisión, relacionada con la elección de una solución; implementación de política referido a la puesta en acción de la solución seleccionada; y evaluación de la política, atada al monitoreo de los resultados de la solución aplicada (Howlett *et al.*, 2009: 11-12).

Al considerar las críticas que el ciclo de políticas ha recibido, entre ellas que no evidencia los diferentes niveles de gobierno ni interacción entre ciclos, ni provee una visión integral para el análisis del proceso de política (Parsons, 1995:80), volvemos al planteamiento inicial de Howlett ya mencionado respecto a los niveles de abstracción que no se aplican a cada etapa sino al diseño de políticas en su conjunto, donde la agenda se convierte en una dimensión de todo el proceso. Adicionalmente, Howlett no se detiene con plantear que existen dificultades al momento de analizar políticas y más bien plantea una serie de instrumentos de política para poder abordarlas de una mejor manera, y los describe como “las técnicas o medios utilizados por los estados para alcanzar sus objetivos” (Howlett, 2011: 22).

Los ajustes a nivel macro, meso y micro.

Howlett plantea que la definición propuesta por Lasswell es más amplia respecto al proceso en sí que encierran las políticas públicas, al mencionar que estas decisiones del gobierno “incluyen dos elementos interrelacionados: los objetivos de la política y los medios de la política operando en diferentes niveles de abstracción” (Lasswell, 1958 en Howlett, 2011: 16). Considerando estos últimos elementos, finalmente Howlett plantea que estos objetivos y medios de la política se configuran en tres diferentes niveles, un nivel de mayor abstracción relacionado con el modo de gobernanza, un segundo nivel vinculado al régimen político y un último nivel, de menor abstracción, relacionado con la configuración específica de programas (Howlett, 2011:16).

Adicionalmente, Howlett plantea que el análisis multinivel inherente a las políticas públicas explica de por sí la complejidad y dificultad involucradas con la formulación y diseño de políticas en general (Howlett, 2011: 37).

Los instrumentos de política pública y el modelo NATO.

Howlett parte de la propuesta de Christopher Hood respecto a los recursos con los que cuenta el Estado clasificándolos en cuatro grupos de instrumentos vinculados a estos recursos para la implementación de políticas: *nodalidad*, relacionado con la información con la que dispone el Estado como pieza central de las redes sociales y políticas considerando al nodo como punto de unión de los canales de información; *autoridad*, en el sentido de los marcos legales y normativos, vinculado al poder oficial para demandar, proveer, garantizar o adjudicar; *tesoro*, haciendo referencia al presupuesto pero no tiene un carácter netamente monetario sino que incluye a aquellos bienes fungibles que pueden ser intercambiados libremente; y, *organización*, referido a un grupo de personas con ciertas habilidades o pueden ser bienes, materiales, equipamiento ligado a las instituciones o agencias gubernamentales. Este acercamiento se conoce por las siglas de cada instrumento como modelo NATO (Howlett, 2011: 47; Hood y Margetts, 2007: 5,6).

De acuerdo a Hood, los diferentes tipos de instrumentos del modelo NATO le dan al gobierno diferentes capacidades para ejercer sus funciones. Así, los instrumentos de modalidad le permiten por ejemplo tener a su disposición la imagen completa de una situación en base a su acceso a la información, como centro de articulación de las redes sociales y de informantes, lo cual significa una posición estratégica respecto al envío y recepción de la información y su limitante es la legitimidad. Por su parte, los instrumentos de autoridad le facilitan al gobierno ser el determinante desde la legalidad u oficialidad respecto de un tema en particular y están determinados por su fundamento jurídico. A su vez, los instrumentos del tesoro le dan la capacidad al gobierno de ejercer influencia o incluso asegurar el respaldo o participación de ciertos actores en virtud de la cantidad de recursos destinados para determinados propósitos y están entonces limitados por la disponibilidad de los mismos por parte del gobierno. Finalmente, los instrumentos de organización permiten al gobierno ejercer acciones desde sus propias fuerzas en lugar de recurrir a elementos externos, estando limitados por tanto por su capacidad (Hood y Margetts, 2007: 6).

A partir de la propuesta de Hood, Howlett diferencia dos dimensiones de aplicación de los instrumentos NATO, los ‘sustantivos’ que se utilizan para generar cambios en las actividades de producción, distribución y consumo en una sociedad, y los ‘procedimentales’ que tienen que ver con el alcance de los objetivos y medios involucrados en todo el proceso de diseño de políticas. (Howlett 2011: 21- 24).

Esta diferenciación entre sustantivos y procedimentales permite tener una visión más amplia de los instrumentos de política pública facilitando así su análisis y estudio relacionado además diferentes modos de gobernanza (Howlett, 2011: 37-53).

Seguimiento de procesos y mecanismos causales para vincular causas y efectos en el análisis de políticas públicas.

Adicional al estudio de los instrumentos de política como parte de los métodos para analizar política pública, el seguimiento de procesos o process tracing en inglés es un método que facilita el estudio de mecanismos causales en estudios de casos individuales y pretende rastrear un mecanismo causal teórico que vincula una causa (x o variable independiente) con un efecto (y o variable dependiente, de acuerdo al planteamiento de Derek Beach y Rasmus Pedersen, (2013: 3-5).

Para estos autores existen tres variantes del seguimiento de procesos: *comprobación de teorías*, que busca identificar si un mecanismo causal está presente en una serie de casos referentes a un fenómeno, *construcción de teorías*, utilizado para la elaboración de teorías sobre mecanismos causales entre X y Y que pueden ser generalizados, y *explicación de resultados* de uso más difundido que pretende explicar de manera suficiente un resultado histórico particularmente desconcertante (Beach y Pedersen, 2013: 11).

Las dos primeras variantes tratan de identificar un mecanismo causal generalizable a partir de las manifestaciones empíricas, y se diferencian entre ellas en que la primera enfatiza una teoría por sobre los hechos, mientras que la segunda parte de los hechos para vincular una teoría. Por otro lado, aunque la construcción de teorías siendo un trabajo inductivo comparte ciertos rasgos con la explicación de resultados su principal diferencia es que el primero trata de encontrar una teoría de mediano alcance que pueda ser generalizable para otros casos, mientras que la otra variante busca una explicación mínima suficiente para explicar un caso específico. Cabe señalar adicionalmente que la construcción de teorías puede aplicarse a dos tipos de

situaciones, cuando se conoce que existe una correlación entre X y Y pero se desconoce el potencial mecanismo que los vincula, o cuando se conoce el resultado (Y) pero no se sabe la causa del mismo, es decir la X es desconocida. En ambas situaciones la conceptualización previo al análisis empírico es necesario hacerlo solamente con respecto a X y Y en la primera situación, o con respecto a Y en la segunda. El mecanismo causal entre ambas variables no es conceptualizado de manera natural al inicio. El caso en estudio para esta variante requiere entonces partir de la narración empírica del mismo identificando todas las partes del mecanismo causal, que son individualmente insuficientes pero necesarias para llegar al efecto identificado (Beach y Pedersen, 2007: 16, 60, 168).

Con respecto al mecanismo causal, este puede ser entendido siguiendo la analogía de una máquina en la que cada parte del mecanismo teórico equivale a un engranaje que transfiere energía causal para impulsar a la siguiente, dando como resultado final un efecto. En este sentido, cada parte del mecanismo causal puede ser conceptualizado como una serie de entidades que llevan a cabo determinadas actividades, siendo las actividades los engranajes que realizan actividades que equivalen al movimiento de dichos engranajes. El foco de atención del investigador yace entonces en el mecanismo a través del cual una determinada X contribuye a la consecución de un resultado Y, considerando que todas las partes del mecanismo deben estar presentes para que el mismo efectivamente exista (Beach y Pedersen, 2007: 29, 33, 39).

CAPÍTULO II DISCUSIÓN TEMÁTICA

Breve introducción sobre la agricultura familiar.

De acuerdo a las estimaciones de la FAO, 90% de los establecimientos agrícolas a nivel mundial son manejados por agricultores familiares. Esto representa alrededor de 500 millones de unidades productivas, de donde proviene la mayor parte de los alimentos que se consumen día a día. (FAO, 2014: 8-9). Se estima que, de este grupo, a América Latina le corresponden alrededor de 17 millones, lo que representa el 81% de sus unidades productivas, involucran a una población de 60 millones de personas, generan entre 57 y 77% del empleo agrícola, ocupan entre el 12 y 67% de la superficie agropecuaria y contribuyen entre el 27 y 67% del total de la producción agropecuaria (Jaime Forero, 2014:17; Leporati et al. 2014, 35). El aporte de este sector en varios ámbitos es ampliamente reconocido, y entre ellos se incluye el alcance de la soberanía y seguridad alimentaria, la generación de empleo agrícola, la mitigación de la pobreza, la conservación del patrimonio genético y biodiversidad agrícola, el uso sostenible de los recursos naturales y el intercambio intergeneracional de tradiciones culturales e identitarias. (Salcedo, De la O y Guzmán, 2014: 17, 26).

Existen un sinnúmero de definiciones sobre agricultura familiar y varios estudios comparativos entre las definiciones desarrolladas por diferentes países de la región latinoamericana, como se mostrará más adelante. De todas formas, entre los rasgos esenciales que la caracterizan están el manejo, propiedad o administración de la unidad productiva a cargo de al menos un miembro de la familia, la ocupación de mano de obra proveniente principalmente de la familia y la participación del ingreso proveniente de las actividades de la finca que aporta al ingreso familiar total (Salcedo, De la O y Guzmán, 2014: 17). Dada la gran heterogeneidad que presenta este sector no solo a nivel global, sino regional e incluso al interior de un mismo país, resulta compleja su caracterización, sobre todo al analizar ciertos criterios que incluyen a un rango muy amplio de agricultores (Salcedo, De la O y Guzmán, 2014: 18). Entre estos se incluyen; delimitación en superficie tanto de mínimos como máximos e ingresos agrícolas y extra finca (Maletta, 2011: 9). De todas maneras, encontrar elementos en común que permitan contar con una caracterización del sector, al menos a niveles regionales pero buscando miras globales, facilita dimensionar el sector, visibilizar su participación y sobre todo diseñar políticas

públicas diferenciadas así como la focalización de programas (Salcedo, De la O y Guzmán, 2014: 17).

Un aporte interesante en el entendimiento del sector lo plantea Houbart al señalar además que es una agricultura que contrasta con el carácter industrial de la lógica capitalista, y que por el contrario, tiene una perspectiva holística considerando incluso el respeto a la naturaleza, la alimentación orgánica, la preservación del paisaje, es decir, una agricultura orientada por el valor de uso y no por el valor de cambio (Houtart, 2014: 11). Una propuesta similar se observa en los trabajos de Chayanov, como se describe más adelante.

Es necesario resaltar que al reconocer la importancia de este sector a nivel mundial, la Asamblea General de la Naciones Unidas celebrada el 22 de diciembre de 2011, declaró al 2014 como el Año Internacional de la Agricultura Familiar - AIAF, “reconociendo la importante contribución que la agricultura familiar y las pequeñas explotaciones agrícolas pueden suponer para el logro de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza” (ONU, 2011: 2). En este marco, FAO estableció cuatro objetivos claves para el AIAF: Apoyar el desarrollo de las políticas agrícolas para la agricultura familiar sostenible; aumentar el conocimiento, la comunicación y la concienciación del público; lograr una mejor comprensión de las necesidades de la agricultura familiar, su potencial y limitaciones: garantizar el apoyo técnico; y, crear sinergias para la sostenibilidad (FAO, 2015). Es importante resaltar que en la actualidad se comprende a la pobreza rural con un enfoque más amplio, con criterios multidimensionales resaltando los sociales y ambientales, las dinámicas territoriales, de actores colectivos y la gobernanza institucional, siendo una oportunidad para la generación de intervenciones relacionadas con los agricultores familiares que también tengan un carácter más amplio (Schneider, 2014: 5).

Los orígenes de la agricultura familiar.

De acuerdo con Maletta, podemos remontarnos hasta finales del siglo XIX y comienzos del XX y encontrar los orígenes de la agricultura familiar en las ideas populistas europeas que encontraban en su *paysannerie* un elemento de estabilidad y cohesión social (Maletta, 2011: 2).

El ruso Alexander Chayanov amplió el debate e inició la construcción más conceptual de lo que él denominó la “teoría de la unidad económica campesina”. En su propuesta, se asume que la economía campesina tiene un carácter familiar y que su organización se determina por la

composición de la familia, sus demandas de consumo y el número de trabajadores con que cuenta (Salcedo, De la O y Guzmán, 2014: 18). Para Chayanov, la economía campesina no se puede considerar capitalista, pues al evaluar el año económico no contempla un rubro que para los empresarios capitalistas corresponde a la ganancia. En los costos de producción de la economía campesina no se incluyen los rubros de salarios familiares y este es un determinante de lo primero (Chayanov, 1925, 1987: 92). Desde estas premisas, la dinámica social vinculada a la agricultura familiar determina la evolución de las formas campesinas, que aunque no corresponden a un tipo de producción capitalista, están articuladas al modo de producción capitalista (Hernández, 1999: 181).

El término agricultura familiar como tal, comenzó a utilizarse a mediados del siglo XX, y la definición más antigua se remonta a 1944 por Johnson en Estados Unidos, quien se refirió como *family farming* a aquella agricultura caracterizada por la dependencia en gran medida de la mano de obra familiar (Salcedo, De la O y Guzmán, 2014: 19).

De acuerdo con Maletta, en América Latina el concepto más cercano a la agricultura familiar como definición, se relacionó con los procesos de reforma agraria de la región también a mediados del siglo XX y se refería a la unidad económica familiar como una finca con el tamaño suficiente para proveer el sustento de una familia y cuyo funcionamiento no requiere de mano de obra asalariada adicional a aquella familiar (Maletta, 1999: 179).

En adelante, el término más utilizado en la región fue el de campesinado y su visibilización como un sector sometido socialmente fue evidente en la década de los años 60s. En las dos décadas siguientes se vuelven a tener vigencia las propuestas de Chayanov, retomando los estudios teóricos y profundizando la racionalidad no capitalista (Salcedo, De la O y Guzmán, 2014: 19).

Entre 1998 y 2000, comienza un escenario de globalización de los intercambios mundiales que se corresponde con la Revolución Verde y la intensificación de la agricultura empresarial y comercial, acentuando la pauperización y marginalización de las formas de producción familiares o campesinas, siendo evidente en Latinoamérica una polarización de la agricultura entre dos corrientes, la producción campesina y la patronal (Sabourin *et al.*, 2014: 21 CEPAL).

A partir de la década de los 2000 el término de agricultura familiar comienza a ser usado de manera más generalizada en la región y capta el interés de políticos, académicos, y

especialistas así como de ONGs, y organismos de cooperación, con lo que se observan las primeras políticas públicas en forma de programas de desarrollo rural localizados (Salcedo, De la O y Guzmán; 2014: 20; Sabourin *et al.*, 2014: 21). Entre las razones que explican el reciente interés por la agricultura familiar está la persistencia de la pobreza rural en América latina pues el interés de los Estados en retomar el diseño e implementación de políticas de desarrollo rural y seguridad alimentaria, permitió la disminución de los indicadores en este tema en la región. Por otro lado, el aumento en la demanda de alimentos y de sus precios propició también este tipo de políticas. Otro elemento, tiene que ver con su aporte en la seguridad alimentaria sobre todo en el contexto de cambio climático y de cambios demográficos. Un tercer elemento es que se hayan retomado las discusiones sobre el desarrollo de las regiones rurales con enfoques territoriales al resaltar la contribución del sector en la diversificación de las economías locales desde el aporte en mano de obra para actividades no agrícolas y desde el incremento de la demanda de productos y servicios. Finalmente, Sabourin plantea que el rol de los actores y movimientos sociales tienen definitivamente un rol crucial, en particular el de organizaciones internacionales como la Coordinadora de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur, COPROFAM, la Confédération Paysanne de Francia, la Vía Campesina Internacional, el Movimiento de los Sin Tierra y el sindicalismo de la agricultura familiar en Brasil, todos ellos incidiendo sobre organismos como la Organización para la Alimentación y la Agricultura, FAO y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, FIDA, el Instituto Interamericano para la Cooperación Agrícola IICA, así como en la consecución de reformas institucionales. De acuerdo a Sabourin, estas organizaciones internacionales de cooperación inciden indirectamente en la circulación de ideas y construcción de agendas de los Estados (Schneider, 2014: 5-6; Sabourin *et al.* 2014: 22, 23, 26).

El año 2004 marca un hito en América Latina respecto a la Agricultura familiar con la constitución de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar, REAF en el Mercosur, en donde se utiliza por primera vez de manera oficial el término. En este espacio se establece una definición general para todos los países integrantes, Uruguay, Paraguay, Argentina y Brasil. A partir de esto, cada país establecía los parámetros específicos de acuerdo a su realidad (Salcedo, De la O y Guzmán, 2014: 20; Schneider, 2014: 5; Sabourin *et al.*, 2014: 23, 26).

El trabajo realizado en MERCOSUR, generando mayor conocimiento y definición del sector, ha logrado posicionarlo de mejor manera en las agendas políticas, e incluso ha promovido

en varios países de la región el considerarlo como una categoría política emergente con una creciente legitimidad social. (Salcedo, De la O y Guzmán, 2014: 20). Por otro lado, y siendo parte de este grupo de países, el trabajo pionero realizado en Brasil al plantear y aplicar políticas diferenciadas en la región vinculadas a sus programas de cooperación Sur-Sur y acompañadas del apoyo de algunos de los organismos de cooperación internacional señalados anteriormente, permitieron la difusión de varios programas como el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar, PRONAF y programas de seguridad alimentaria y compras públicas, PAA en países como Uruguay, Paraguay, Ecuador y El Salvador (Sabourin et al., 2014: 27).

Referente a la definición de agricultura familiar, existen tres formas de plantearla: mediante un marco de referencia teórico con una perspectiva epistemológica y analítica, una definición normativa a partir de criterios empíricos que en muchos casos implican caer en arbitrariedades o discriminación de selección al descartar la heterogeneidad y buscar la mayor homogeneidad posible, y, una definición política, que constituye una reivindicación de movimientos sociales y parte del producto de una construcción social, que en su definición incluye las ideas y propuestas de un colectivo, grupo o base social (Schneider, 2014: 7; Sabourin et al., 2014: 20).

Agricultura Familiar en América Latina.

Definiciones en la región.

De acuerdo con Sabourin et al., al estudiar a varios países de la región, se puede notar una evolución en el trato que ha recibido este sector como sujeto de política pública. Partiendo de la pequeña agricultura, agricultura campesina o de subsistencia, hasta llegar a la identificación de sistemas de producción donde el núcleo familiar constituye su base a diferencia de la agricultura empresarial, se determinó al sector identificado como agricultura familiar (Sabourin et al, 2014:20). En un estudio comparativo de las diferentes definiciones de agricultura familiar, se evidencian tres rasgos comunes característicos: el predominio del trabajo familiar; la administración de la unidad económica productiva a cargo del jefe o jefa de hogar y el tamaño de la unidad productiva como determinante de su clasificación (Garner y De la O, 2012: 10).

Respecto a la mano de obra, es la variable más predominante pero varía entre países la incorporación de mano de obra temporal o permanente asalariada. Hay que considerar sin embargo, que cuando el predominio de la mano de obra familiar determina el acceso a los

beneficios de programas focalizados se corre el riesgo de excluir a familias con restricciones de mano de obra familiar por problemas de salud, migración permanente o edad avanzada de los agricultores remanentes (Salcedo, De la O y Guzmán; 2014: 21).

En relación con la administración de la finca por parte del jefe o jefa de hogar, se refiere inclusive a la toma de decisiones sobre los cultivos y las formas de producción en la misma, así como su relación con los mercados.

Finalmente, el tamaño de la producción en la mayoría de los casos se refiere a una producción de pequeña superficie, sin embargo ésta categoría es sumamente variable en toda la región, considerando por ejemplo, áreas de hasta 5 hectáreas en la zona andina, pero de hasta más de 400 en ciertas zonas de Brasil que se consideran unidades comparativas de superficie basados en las condiciones agroecológicas de las diferentes zonas así como en la disponibilidad de agua, algo similar a lo que maneja Chile donde utilizan el factor “hectáreas de riego básico”. (Salcedo, De la O y Guzmán; 2014: 22). En ausencia de un factor que permita considerar las diferencias productivas, de acceso al agua, de clima, relieve entre otras, se dificulta una generalización de este parámetro, sobreestimándolo en ciertos casos o subestimándolo en otros.

Por otro lado, existen definiciones que incluyen un predominio del ingreso agrícola en la economía familiar, sin embargo esto se aleja cada vez más de la realidad cambiante del sector rural, donde la generación de ingresos está cada vez más relacionado con la pluriactividad, siendo incluso mayor el ingreso extra finca que el conseguido con la actividad agropecuaria.

Elementos que quedan fuera de las definiciones adoptadas en la región son por ejemplo, los relacionados con el aporte sociocultural como los lazos comunitarios o la preservación y fortalecimiento de la identidad local.

Éstas tan heterogéneas condiciones, dificultan el establecimiento de tipologías al incluir tanto a los agricultores familiares que viven en condiciones de pobreza y producción exclusiva para el autoconsumo, como a aquellos con suficiente tierra, acceso a riego y crédito muy articulados con el mercado (Salcedo, De la O y Guzmán; 2014: 24).

Adicionalmente, existe una carencia generalizada en el levantamiento de información específica sobre este sector que permita identificar la composición de los miembros de la familia, las diferentes actividades económicas que complementan sus ingresos, las superficies de sus unidades productivas, entre otras variables socio económicas y productivas que faciliten tanto la

caracterización y tipologías locales así como las comparaciones regionales (Salcedo, De la O y Guzmán, 2014: 24)

Otros elementos adicionales que permiten caracterizar a la agricultura familiar incluyen los sistemas de producción implementados y la diversificación de sus cultivos que facilitan su flexibilidad en términos de manejo de los flujos de mano de obra y contribuyendo en su estabilidad económica.

Describiendo las cualidades de la agricultura familiar, Van der Ploeg señala que existe un balance entre la finca y familia al controlar su predio y los recursos vinculados, cultivos, material genético, infraestructura, maquinaria, crianzas, y en particular el conocimiento para combinar y utilizar esos factores. Los agricultores familiares buscan ganarse la vida dignamente alejándose de un criterio de utilidades, y los excedentes son considerados muchas veces como un elemento de reinversión para la explotación en su conjunto. Por otro lado, la agricultura familiar y su relación con la finca facilitan un flujo de conocimientos intergeneracionales y un punto de acumulación de experiencias mejorando las prácticas sobre el conocimiento empírico compartido. Adicionalmente, contribuye al fortalecimiento de las economías rurales y de la identidad local. Asimismo, al ser parte integrante de un paisaje rural más amplio, su implicación con su entorno natural estimula su contribución con la conservación de la biodiversidad, y sus prácticas favorecen la disminución del calentamiento global. Esto a su vez está relacionado directamente con las relaciones de solidaridad que caracterizan a este sector (Van der Ploeg, 2013: 7).

Del trabajo de Garner y De la O, se plantean tres elementos mínimos que deberían considerarse en cualquier definición de agricultura familiar planteada: el involucramiento de uno o más miembros de la familia en la operación y toma de decisiones sobre el predio; que un predio heredado o parte de la sucesión de la familia sea considerado un lazo entre la cultura y la comunidad rural; y que la producción agropecuaria contribuya en cierta medida a los ingresos familiares o el consumo de alimentos del grupo familiar (2012: 14).

En el marco del Año Internacional de la Agricultura Familiar, FAO propuso una definición que facilite el entendimiento común del sector:

La Agricultura Familiar (incluyendo todas las actividades agrícolas basadas en la familia) es una forma de organizar la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, acuicultura y pastoreo, que es administrada y operada por una familia y, sobre todo, que depende preponderantemente del trabajo familiar, tanto de mujeres como hombres. La familia y la granja están vinculados, co-evolucionan y combinan funciones económicas, ambientales, sociales y culturales (Salcedo, De la O, y Guzmán, 2014: 26).

Con todos estos elementos mencionados, FAO considera una tipología que toma en cuenta el acceso a recursos productivos, capital e infraestructura así como a bienes y servicios públicos y agrupa a la agricultura familiar en tres segmentos: agricultura de subsistencia, en transición y consolidada. El primer segmento se caracteriza por una producción predominantemente destinada para el autoconsumo, recursos productivos e ingresos insuficientes para la reproducción familiar provocando la necesidad de generación de ingreso extra finca. El segmento en transición produce tanto para el autoconsumo como para la venta logrando satisfacer la reproducción familiar, sin embargo no genera suficientes excedentes para desarrollar su unidad productiva. Por último, el segmento consolidado se refiere a aquel con recursos de tierra con mejor potencial productivo, acceso a mercados y que genera excedentes para capitalizar la unidad productiva. En base a esta clasificación, Leporati et al. plantean que a pesar de la heterogeneidad de la agricultura familiar en la región, la mayoría de las explotaciones se concentran en el segmento de subsistencia (Leporati *et al*, 2014: 44)

Otro ejemplo de clasificación, es el propuesto por Sergio Schneider como parte de un trabajo comparativo de agricultura familiar en América Latina en el que consideró una clasificación en base a un criterio económico: el valor total de la producción agropecuaria o el nivel y cantidad de los ingresos generados. Su propuesta busca considerar la diversidad de las estrategias de vida en el entorno de una ruralidad cada vez más diversificada y heterogénea. Para el efecto, el autor combina criterios basados en la procedencia de la mano de obra familiar o no familiar y el nivel de ingresos generados en la unidad productiva (considerándose la producción de alimentos y productos de origen vegetal y animal, incluidas la pesca y la silvicultura). Con esta clasificación se puede incluir tanto a las unidades de agricultura familiar que se dedican a una actividad económica intensiva como aquellas que complementan sus ingresos y garantizan su reproducción social con actividades diferentes a la agrícola, venden su mano de obra o incluso reciben ingresos externos como por ejemplo remesas de otros miembros de la familia. En base a esto, su clasificación propone tres tipos de explotaciones: agricultores familiares especializados,

con ingresos principalmente provenientes de la explotación de su unidad de producción, diversificados o pluriactivos con parte de sus ingresos provenientes de la unidad productiva y complementada con otras fuentes, y hogares rurales en los que existe muy poco ingreso proveniente de la producción agrícola o incluso ningún ingreso de esta fuente (Schneider, 2014: 9-11).

Importancia de la agricultura familiar en América Latina.

En base a la información disponible en 12 países de la región, Leporati et al. estiman que la superficie agropecuaria en manos de la agricultura familiar representa el 23% del total, variando desde 13.2% en los países andinos a 34.6% en los países del cono sur. Esto permite establecer que el promedio de superficie de cada unidad agropecuaria es de 13.64 hectáreas, y si se excluye a los países del cono sur, ese promedio se reduce a 2.51 hectáreas en el resto de la región (2014: 38).

Por otro lado, la participación de la producción de la agricultura familiar en la región no supera el 50% de la producción sectorial, reflejando los problemas de producción y productividad existentes. A su vez evidencia el potencial de incremento de este sector en caso de mejorarse las condiciones a partir de políticas favorables de apoyo. De todas formas, se debe considerar la deficiencia de información respecto a este sector por lo que hay elementos que pueden no estar considerados como la producción destinada para autoconsumo. Los datos del aporte sectorial contrastan totalmente con la importancia de su contribución en el abastecimiento de alimentos básicos en la mayoría de países de la región (Leporati *et al.* 2014: 45, 46).

Adicionalmente, el sector de la agricultura familiar contribuye con más del 50% del empleo del sector agropecuario y favorece la sostenibilidad del sector rural en la región. Sin embargo, el incremento de las actividades no productivas en la generación del empleo, implican un potencial abandono de las actividades productivas, en detrimento del abastecimiento de alimentos locales (Leporati *et al.* 2014: 48, 49).

Estos elementos han permitido identificar entre los tomadores de decisiones y académicos que la agricultura familiar no es un sinónimo de pobreza o que necesariamente esté desconectada de los mercados o las dinámicas sociales más amplias, constituyéndose en una categoría social diversa y heterogénea que aprovechando el favorable contexto de atención, pueda facilitar la profundización de su entendimiento con todas sus particularidades y crear

mecanismos de gobernanza adecuados e institucionalidades que aseguren su estabilidad en el tiempo (Schneider, 2014: 8).

El trabajo comparativo de Schneider permitió establecer algunas semejanzas y otras diferencias entre la agricultura familiar en nuestra región. La primera semejanza es la importancia de la agricultura como actividad económica de estas unidades. Por otro lado, el considerar al tamaño de la explotación resulta insuficiente para comprender los fenómenos vinculados con explotaciones de pequeña escala en términos económicos que siguen reproduciéndose socialmente. En este mismo sentido, en los ocho países estudiados se observa que la agricultura familiar especializada, es decir aquella cuyos ingresos agropecuarios son la principal fuente de los ingresos familiares, es el segmento que prevalece. Es importante resaltar que en este segmento, puede haber miembros de la familia que realizan actividades no agrícolas o generen ingresos con esas características (Schneider, 2014: 26-27). Otra característica compartida en todos los países es que a pesar de que ya se reconocía la alta heterogeneidad de la región, su variabilidad fue manifiesta al observar la distribución de los diferentes segmentos de la clasificación propuesta por el autor, siendo más evidente esta variación en Ecuador, Chile y Colombia. Entre las diferencias encontradas en la región está el tratamiento que se da desde los Estados, encontrando países con políticas públicas específicas para la agricultura familiar (Schneider, 2014: 28; Sabourin *et al*, 2014: 20-21).

Desafíos de la agricultura familiar en América Latina.

Entre los principales desafíos que enfrenta la agricultura familiar en la región, se puede mencionar los siguientes:

- *Acceso a recursos productivos:* para mejorar las condiciones de producción por la baja calidad de los suelos, escaso acceso al riego y condiciones topográficas adversas. Se estima que los rendimientos de la agricultura familiar son un 30% a 50% inferiores a los de la agricultura empresarial (Leporati *et al*, 2014: 52; Guzmán y Salcedo, 2014: 417; Schneider, 2014: 29).
- *Reducción de la dependencia de insumos externos:* desarrollando capacidades en los agricultores y fomentando prácticas ya adquiridas así como los conocimientos locales y saberes ancestrales, entre ellos la agroecología, la elaboración de insumos orgánicos, la conservación de semillas, la promoción de los cultivos agrodiversos, labranza mínima o cero

sin remoción de material vegetal del suelo, entre otros. Estas estrategias no tienen un efecto económico solamente, sino que también mejoran la resiliencia de las unidades de producción (Schneider, 2014: 30).

- *Acceso a financiamiento*: con una plataforma específica y normativa acorde con el objetivo de facilitar el acceso y supere las barreras actuales de acceso, incorporando subsidios focalizados y programas de crédito de corto y largo plazo (Leporati *et al*, 2014: 53; Guzmán y Salcedo, 2014: 417; Schneider, 2014).
- *Acceso a los mercados*: esta es una gran dificultad y una alternativa son los varios esfuerzos en países como Brasil, Perú y Ecuador alrededor de las compras públicas para generar un mercado garantizado que requiere normativas que aseguren un cierto porcentaje de adquisición a los productores y programas continuos de fortalecimiento de capacidades para responder a los requerimientos de estos programas. De todos modos, la agricultura familiar requiere un tratamiento diferenciado con buenos y diversos canales que se correspondan con sus dinámicas, con lógicas de circuitos cortos y mercados de proximidad que disminuyen los costos de transacción así como las distancias de abastecimiento, tal como lo hacen las ferias de productores o experiencias similares, y la comercialización asociativa. Como lo plantea Schneider, no sólo se requiere acceso al mercado sino más y mejores mercados. Por otro lado, se necesitan programas de promoción de los productos de la agricultura familiar vinculados a sellos distintivos o denominaciones de origen, sistemas de información de precios y mercados, mejoramiento de infraestructura de caminos, almacenamiento y transporte, así como facilitar la formalización de los agricultores familiares facilitando su inserción en los mercados. Se debe mencionar que estrategias como la agricultura por contrato, en la mayoría de los casos ha generado subordinación y dependencia de cadenas grandes de comercialización que determinan los flujos productivos, por lo que deben revisarse las condiciones en que se establecen tanto este como los diferentes canales y estrategias de inclusión económica (Leporati *et al*, 2014: 53; Guzmán y Salcedo, 2014: 418, 419; Schneider, 2014: 30).
- *Mecanismos de gestión de riesgos*: estos mecanismos son cada vez más necesarios frente a las adversidades climáticas relacionadas con el calentamiento global. Debe estar vinculado a un sistema de seguros agrícolas que incluyan cobertura contra eventos climáticos, biológicos

e incluso hurtos, para asegurar la continuidad de las actividades agropecuarias (Guzmán y Salcedo, 2014: 417).

- *Facilitar el desarrollo de actividades que generan valor agregado*: aprovechando el mayor potencial de las unidades productivas que es su mano de obra y ampliando la cantidad de productos que ofertan para reducir su dependencia de los mercados y facilitando sus circuitos económicos (Schneider, 2014: 30).
- *Estímulos a sectores especiales*: buscando el recambio generacional y la motivación para que los jóvenes quieran permanecer en el campo mediante financiamiento, inversiones, capacitación, y mejoramiento en la dotación de servicios básicos, particularmente la educación y mejorar así los niveles de escolaridad, y de igual forma facilitar el acceso a las tecnologías de la información y comunicación incluyendo la conectividad rural. Asimismo, es necesario desarrollar estímulos para fortalecer la participación de las mujeres en el campo (Guzmán y Salcedo, 2014: 418, Schneider, 2014: 29-31).
- *Alianzas con actores público-privados*: fomentando la asociatividad y mejorando las capacidades de negociación y representación, manteniendo la lógica del fortalecimiento de organizaciones desde lo local (Guzmán y Salcedo, 2014: 418).
- *Generación de información específica del sector*: una característica compartida en los países de la región es la deficiencia de información estadística de la agricultura familiar. Salvo el caso de Brasil, los censos agropecuarios no incluyen información segregada sobre la agricultura familiar, complejizando su entendimiento y propuestas de intervención acordes a la realidad (Schneider, 2014: 27,31).
- *Armonizar políticas públicas*: como una manera de implementar las acciones intersectoriales conjuntas y poner en práctica los enfoques territoriales, evitando acciones fragmentadas y aisladas con poco impacto real (Muller y Sanches, 2014: 442).

En general, la agricultura familiar en su conjunto, requiere una intervención de carácter más amplio, intersectorial, con políticas diferenciadas específicas que logren combatir los diferentes elementos necesarios para superar la pobreza y que permitan el desarrollo no sólo de las explotaciones agropecuarias sino del sector rural como un complejo conjunto de actores interrelacionados. Es necesario por tanto, mejorar las dinámicas intersectoriales y territoriales para atender de una manera más integral la problemática del sector. Adicionalmente, se requiere

eliminar una serie de barreras tanto a nivel económico como a nivel sociocultural. Reducir estas barreras es una tarea de los Estados a través de acciones que faciliten una integración social y desarrollo económico de la mano de una institucionalidad con una lógica diferente, que reconozca las dinámicas del sector y plantee políticas innovadoras, rompiendo la dependencia Estatal o el erróneo reconocimiento del sector como pobre, logrando así que respondan efectivamente a sus necesidades y dimensionen el aporte real y potencial a las economías locales, nacionales y particularmente a la seguridad y soberanía alimentaria (Guzmán y Salcedo, 2014: 409-410; Schneider, 2014: 28- 29; Sabourin *et al*, 2014: 21).

Para avanzar en esa dirección, es necesario reflexionar sobre las lecciones aprendidas y el camino ya recorrido por varias experiencias de la región. Una en particular es aquella del MERCOSUR, donde se cuenta con información más detallada del sector, al disponer de censos y registros de la agricultura familiar, lo que facilita en gran medida el entendimiento de las dinámicas y sus lógicas, y por tanto favorecen el diseño de políticas acordes. Se debe reconocer el carácter diverso de actividades que supera la expresión exclusivamente agrícola y por ende requiere la acción pública multisectorial. En este sentido, un enfoque territorial facilita la interacción público privada y la descentralización de la toma de decisiones (Guzmán y Salcedo, 2014: 410, 413, 415). En el mismo espacio de REAF MERCOSUR, existe una configuración de trabajo entre pares con delegados estatales y delegados de la sociedad civil que participan en un proceso conjunto de diseño de políticas. Los procesos participativos que incluyen a los agricultores familiares en general, permiten contar con una mayor pertinencia en los instrumentos que se seleccionan al igual que su participación en la toma de decisiones fortalece la gobernanza de los países (Guzmán y Salcedo, 2014: 414).

La agricultura familiar en Ecuador.

El estudio realizado por Schneider mencionado anteriormente, utilizó los datos de la Investigación de Condiciones de Vida (LCS) de 1999 a 2006 y consideró a aquellos grupos familiares con rendimientos predominantemente agrícolas (75% o más) como agricultura familiar especializada (AFE), y a aquellos cuyos ingresos no se generan predominantemente a partir de actividades agropecuarias (25% o menos) se las consideró agricultura familiar diversificada (AFD). El autor determinó que la agricultura familiar en Ecuador se concentra en la región de la Sierra tanto en número de explotaciones como en número de personas involucradas,

mostrando entre los dos períodos estudiados un incremento en el número de explotaciones y una reducción en el número de personas. Esto evidencia por un lado la subdivisión de las propiedades e incremento del minifundio y la migración de la población rural (Schneider, 2014: 12, 24).

En este estudio, se observó un predominio de la Agricultura Familiar especializada con 58.8% de los hogares en esta categoría, la mayoría en la Amazonía y luego en la Costa. Respecto a la Agricultura Familiar diversificada, ésta representa el 41.2% de los hogares que corresponden a este sector y la mayoría se encuentra en la Sierra. Los hogares de agricultura familiar especializada tienen un promedio de edad de 51 años y en la diversificada de 47. El componente étnico es interesante, el 23.2% de la agricultura familiar especializada se autodenomina indígena y el 20.7% lo hace en la agricultura familiar diversificada. En ambos casos predomina la auto denominación mestiza con 70.5% en la diversificada y 68.8% en la especializada. El grado de escolaridad del sector rural en general, corresponde al nivel primario para el 70% de los casos, y 16% no tiene ningún nivel educativo. A nivel general, los ingresos no agropecuarios de todos los casos estudiados corresponden al 62.3% de los ingresos totales, resaltando la necesidad de la pluriactividad para satisfacer las necesidades para la reproducción social. En los dos períodos estudiados se observa un incremento significativo de la dependencia de las actividades no agropecuarias en el segmento de agricultura familiar especializada yendo de 15.1% en 1996 a 36.8% en 2006 (Schneider, 2014: 25).

La agricultura familiar campesina y el Plan Nacional del Buen Vivir.

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo. 280.-señala que "El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatoria para el sector público e indicativo para los demás sectores (Asamblea Constituyente, 2008).

El Plan Nacional del Buen Vivir, como se lo denomina actualmente, es un documento elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo que establece los lineamientos de política sectorial del Estado ecuatoriano y se define como “la hoja de ruta de la actuación pública para construir los derechos de las personas” (SENPLADES, 2013: 19). Se debe resaltar que la elaboración y presentación de la propuesta del Plan ante el Consejo Nacional de

Planificación, así como el informe de su cumplimiento ante la Asamblea Nacional, es deber del Presidente o Presidenta de la República por mandato constitucional de acuerdo al artículo 147 de la Constitución del Ecuador (Asamblea Nacional, 2008: 87).

El Plan identifica 12 objetivos nacionales para alcanzar el Buen Vivir, un concepto planteado en la Constitución. A lo largo del documento, la agricultura familiar y campesina es mencionada en varios aspectos y plantea para el sector rural la necesidad de implementar políticas territoriales que amplíen el acceso a tierra y agua, combate a la erosión y recuperación de suelos así como alternativas tecnológicas sustentables defendiendo la soberanía alimentaria. (SENPLADES, 2013: 65).

El capítulo 5 del Plan tiene un enfoque prospectivo y al hablar del cierre de las brechas de inequidad reconoce el aporte de la agricultura familiar y campesina en la provisión de alimentos para la canasta básica, y el alcance de la autosuficiencia alimentaria. Para potenciar a este sector, se propone la implementación de políticas territoriales en el sector rural de acceso a tierra, agua, y fomento productivo agroecológico sustentable y diversificado defendiendo la soberanía alimentaria. Por otro lado, se propone crear entornos innovadores y comunidades de aprendizaje para fortalecer las economías campesinas y la emergencia de las economías solidarias. (SENPLADES, 2013: 65).

En el capítulo 6, que desarrolla los objetivos del Plan, la agricultura familiar campesina es mencionada en tres de ellos, sin incluir los que tratan sobre la soberanía alimentaria que relacionan indirectamente a la agricultura familiar campesina e incrementan el número de objetivos vinculados a siete (Anexo1). El Objetivo 2, “Auspiciar la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad”, en sus políticas 2.11 y 2.12 y particularmente la primera que busca garantizar el Buen Vivir Rural, mencionan una serie de temas importantes para el fortalecimiento de la agricultura familiar campesina y el alcance de la soberanía alimentaria. Entre ellos está el desarrollo de mecanismos justos de comercialización propiciando la venta directa en mercados locales, fortalecimiento de las redes sociales rurales, mejoramiento productivo, el acceso, uso e intercambio de semillas locales de calidad, la recuperación y sistematización del conocimiento ancestral y las prácticas sustentables, desarrollo de canales de exportación, la gestión de los territorios rurales para asegurar la soberanía alimentaria y el fortalecimiento de los procesos de planificación rural privilegiando la inclusión socioeconómica de la población rural y campesina (SENPLADES, 2013: 128-129).

El Objetivo 9, “Garantizar el trabajo digno en todas sus formas”, en la política 9.1 menciona la implementación de mecanismos de incentivos para las actividades económicas de la agricultura familiar y campesina (SENPLADES, 2013: 282).

El Objetivo 10, “Impulsar la transformación de la matriz productiva”, incluye entre los lineamientos estratégicos de la política 10.4 el fortalecer la agricultura familiar campesina bajo formas de economía solidaria buscando la diversificación de la producción, agregación de valor y sustitución de importaciones en el marco de la soberanía alimentaria, así como facilitar el acceso al conocimiento, intercambio de técnicas y tecnologías, capacidad de innovación social para la agricultura familiar campesina, la economía solidaria y las MIPYMES rurales (SENPLADES, 2013: 302).

Por su parte, el PNBV del período anterior, 2009-2013, menciona a la agricultura familiar campesina en el capítulo 6, específicamente el punto 6.1 donde se plantean las Estrategias para ese período de gobierno y reconoce el potencial de la ruralidad, la pesca artesanal y las agriculturas y economías familiares campesinas. La estrategia plantea la democratización de los medios de producción y propone fomentar la diversificación productiva, el acceso a oportunidades y activos productivos, la democratización del crédito, asistencia técnica y capacitación, así como la comercialización en cadenas cortas y las sinergias entre productores y consumidores. En contraste, nuevamente se menciona a la agricultura familiar campesina como tal en la meta: 1.8.1 “Duplicar la participación de la agricultura familiar campesina en las exportaciones”, difiriendo de esa importancia en la soberanía alimentaria, y los espacios directos de comercialización (SENPLADES, 2009: 102, 151). El problema de la tenencia de la tierra y la no apropiación del rol del Estado, es parte del diagnóstico en el mismo punto 6.1, y se lo vincula además a la desertificación y deterioro de los suelos que determina una baja productividad de los productores familiares campesinos. Adicionalmente, en este capítulo se menciona la estrategia del Buen Vivir Rural que combina actividades agropecuarias y pesqueras con otras esferas productivas (SENPLADES, 2009:103).

Las dos menciones en este capítulo, una a la agricultura y economía familiar y otra a los productores familiares campesinos se ven luego diluidas a lo largo del documento que se refiere a este sector con varias otras denominaciones: pequeña producción campesina, producción campesina, pequeños productores campesinos, productores familiares campesinos, pequeña economía campesina, pequeñas y medianas economías familiares, culturas campesinas, familias

campesinas. De igual manera, los vincula a la soberanía alimentaria pero no hay un tratamiento homogéneo del sector a lo largo del Plan y resulta contradictorio que la única mención posterior que se hace a la agricultura familiar campesina esté relacionada con la exportación y no como un pilar de la soberanía alimentaria, y que además su aporte en ese tema no se cuantifique con ninguna meta específica. Por otro lado, el punto 6.11 del mismo capítulo, al hablar del Buen Vivir Rural propone que, como parte de una concepción integral de la economía rural, se debe integrar a la base agropecuaria y forestas a la pesca artesanal, las artesanías, la industria, la manufactura y provisión de servicios en el amplio sentido que incluye aquellos ambientales o el turismo rural. Asimismo, resalta la importancia de generación de ingresos rurales agropecuarios, no agropecuarios y multiempleo. Se señala también que la soberanía alimentaria implica el rol de la sociedad para decidir qué, cómo, dónde y para quién producir, con un énfasis en el fortalecimiento de los pequeños campesinos que producen los alimentos de la canasta básica, y que desde sus territorios rurales se deben generar las condiciones básicas necesarias para alcanzar dicha soberanía (SENPLADES, 2009: 128-129).

En relación con los doce objetivos estratégicos que identifica este plan, el abordaje con los diferentes términos usados incluida la soberanía alimentaria, se presenta en los Objetivos 1 y 11. El primero pretende “Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad” y parte de su diagnóstico reconoce que los pequeños productores campesinos alimentan al país y sin embargo, tienen los mayores niveles de pobreza en las áreas rurales que habitan. Añade que la pérdida sustantiva de acceso tierras y disminución de la inversión pública ha impedido que las economías de los pequeños y medianos productores puedan garantizar la soberanía alimentaria. Incluye también de manera textual, lo planteado en la primera versión del Plan respecto a la imposibilidad de los pequeños y medianos productores de garantizar la soberanía alimentaria. Por su parte el Objetivo 11, trata sobre “Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible” y también en el Capítulo 8 que aborda la Estrategia Nacional Territorial, particularmente en el punto 8.4 se propone impulsar el buen vivir en los territorios rurales y la soberanía alimentaria (SENPLADES, 2009: 144, 145, 149, 336, 382).

Las políticas y lineamientos estratégicos que plantea esta segunda versión del Plan (Anexo 2) incluyen en la política 1.8 respecto al “impulso del Buen Vivir rural”, el fortalecer la complementariedad rural-urbana, equidad territorial, promover, fortalecer y revalorizar las culturas campesinas, sus formas de organización y sus prácticas, mejorar condiciones de

producción, procesamiento, comercialización y distribución, apoyar a las pequeñas economías campesinas en procesos de almacenamiento y poscosecha con capacitación, asistencia técnica e infraestructura, mecanismos de intercambio alternativo de bienes y servicios, cadenas cortas de comercialización conectando productores con consumidores con precios justos y promoviendo la soberanía alimentaria, mejorar asignación de riego, e incrementar los incentivos socioeconómicos e inversiones en el sector rural para pequeñas y medianas economías familiares promoviendo producción diversificada de bienes y servicios enfatizando turismo comunitario y el involucramiento de la mujer (SENPLADES, 2009: 149). Del Objetivo 11, los lineamientos estratégicos de la política 11.3 sobre el impulso de las condiciones productivas para alcanzar la soberanía alimentaria que están más vinculados con la agricultura familiar campesina tienen que ver con la pesca artesanal, los programas de conservación y recuperación de productos y semillas tradicionales, el fomento de la producción de alimentos sanos y culturalmente apropiados para consumo interno apoyando las capacidades productivas y diversidad de las comunidades campesinas (SENPLADES, 2009: 336).

En cuanto a la Estrategia Nacional Territorial desarrollada en el capítulo 8, elementos importantes constituyen el apoyar con políticas fiscales, tributarias, arancelarias y planificación participativa que favorezca y reconozca la importancia de la producción campesina de alimentos. Se plantea la generación de políticas de desarrollo de la producción asociativa, diversificada que reconozca los saberes y conocimientos, vinculada a cadenas cortas de comercialización. Esto acompañado de una oferta de micro servicios cercanos a los espacios de producción. Se propone considerar tres principales mercados, en el siguiente orden de importancia: consumo interno, abastecimiento de la industria nacional y exportación con mercados alternativos de productos y destinos (SENPLADES, 2009: 382-383).

Como se puede observar, los lineamientos estratégicos, políticas y objetivos están pensados más en una intervención del sector rural en su conjunto, y aunque hay concepciones relacionadas con la agricultura familiar campesina, se la denomina con un sinnúmero de términos, existiendo finalmente un vacío conceptual que en la práctica también se convierte en una deficiencia operativa al no poder dirigir las acciones a los beneficiarios que se quiere atender. El desarrollo de varias propuestas sobre el apoyo a la soberanía alimentaria, no está vinculado de manera específica con la agricultura familiar campesina, a pesar de que se identifica su aporte importante en este tema. El énfasis es el desarrollo rural con un enfoque

territorial, sin embargo, posiblemente por el proceso de construcción paralela de la estrategia del Buen Vivir Rural, que finalmente no se logró plasmar, no hay el énfasis necesario en la agricultura familiar campesina y políticas específicas. Es interesante además que aunque varios de los lineamientos apuntan a la generación de espacios de comercialización directa, circuitos cortos, mercados alternativos y el reconocimiento de la biodiversidad y la alimentación culturalmente aceptable, el único factor medible de las intervenciones sea la duplicación de exportaciones de la agricultura familiar campesina, y es en esa meta la segunda y última vez que se identifica al sector con su nombre completo. Parece haber una contradicción entre las líneas de intervención dentro del mismo documento, lo cual anticipa las complejidades de implementación.

Por su parte, en la primera versión del Plan, 2007-2010 que en ese entonces se llamó Plan Nacional de Desarrollo, se realiza un amplio diagnóstico de la concentración de la tierra y el agua, centrando la problemática en los pequeños productores campesinos, pequeños y medianos productores o pequeña y mediana producción agropecuaria. Se plantea que la pérdida sustantiva de acceso tierras y disminución de la inversión pública ha impedido que las economías de los pequeños y medianos productores puedan garantizar la soberanía alimentaria. Adicional a la falta de acceso a tierra, agua y la degradación de los suelos, se suma la falta de acceso a crédito, capacitación y asistencia técnica generando empobrecimiento de las áreas rurales y la pérdida de agrobiodiversidad. Esta parte del diagnóstico también se incorporó de manera textual en la segunda versión del plan (SENPLADES, 2007: 87; SENPLADES 2009: 145).

Este Plan presenta las intervenciones y políticas planteadas o en marcha por el Gobierno al inicio de su gestión en 2007 y propone para el sector en mención, la compra pública de leche de asociaciones de pequeños productores para fabricar leche en polvo acompañada de crédito, asistencia técnica y un centro de acopio de leche. La otra estrategia propuesta es la implementación de negocios inclusivos, vinculando a las cadenas agroproductivas de los pequeños productores agrícolas con empresas ancla como La Universal, PRONACA, Supermaxi, Tony, Floralp, El Café y Café Minerva (SENPLADES, 2007: 90).

En términos de soberanía alimentaria, el tratamiento del Plan es ambiguo al mencionarla, pero define la seguridad alimentaria. Adicionalmente, se identifica que la soberanía alimentaria se ejerce plenamente en base a la producción agrícola del país, pero no especifica el sector que

aporta más sino que la agricultura en su conjunto es la responsable, lo cual es evidente (SENPLADES, 2007: 178-179, 266).

Los objetivos, políticas y estrategias referidos al sector, con las diferentes denominaciones que utiliza el Plan, se concentran en el Objetivo 1 “Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial”, específicamente en la política 1.3 referente al desarrollo rural integral y a asegurar la soberanía alimentaria, y en el Objetivo 11 “Establecer un sistema económico solidario y sostenible” con la política 11.1, referente a la dotación de canasta de alimentos nutricional, asequible segura y continua para la población (Anexo 3). Entre las estrategias se incluyen: incrementar la inversión en el sector rural, promover la organización campesina y su fortalecimiento en los mercados, regular el uso y acceso a tierras y al agua, asegurar la tenencia y titulación de tierras, reformar el Banco Nacional de Fomento para responder las necesidades de financiamiento, fomentar el intercambio de alimentos entre zonas rurales y urbanas reduciendo la intermediación y asegurar precios justos, así como el fomento de la producción para el consumo interno con apoyo técnico y financiero sumado a la gestión de cadenas de valor territoriales y políticas arancelarias de protección (SENPLADES, 2007: 93, 266, 267).

Contrasta en esta primera versión del Plan de Desarrollo la propuesta de reducción de la intermediación, con las estrategias en marcha de vinculación de productores asociados con negocios inclusivos que generalmente implica dejar en las manos de la empresa ancla el poder de decisión sobre los productos y sistemas productivos implementados en las fincas de los agricultores para entregar los productos de acuerdo a un paquete tecnológico impuesto. Por otro lado, como se mencionó anteriormente, el entendimiento sobre soberanía alimentaria es incompleto y confuso en relación con la seguridad alimentaria y no encaja con el diagnóstico del sector rural y la agricultura familiar y campesina, a la que se menciona con diferentes denominaciones. En esta versión no se observa un acercamiento claro hacia el desarrollo rural territorial. Esto último en todo caso el planteamiento de acciones más específicas para el sector de la agricultura familiar y campesina, es más directa, precisamente por esa ambigüedad con la soberanía alimentaria y el desarrollo territorial rural.

El observar la evolución de la agricultura familiar campesina de ser un grupo de productores casi invisible hasta convertirse en un actor claramente identificado y reconocido en

la tercera versión del Plan, profundiza el interés por analizar de manera explicativa la construcción de la agenda política para este sector en el Ecuador.

CAPÍTULO III ESTUDIO DE CASO

Los instrumentos de política pública y el modelo NATO.

Instrumentos de Información (nodalidad).

Planes Nacionales del Buen Vivir – PNBV.

El Plan Nacional de Desarrollo, como fue originalmente llamado, en 2007 planteaba “una nueva estrategia nacional de desarrollo”, en la que, para alcanzar un desarrollo interno, inclusión social y competitividad real, propuso que el Estado facilitaría el “acceso de los pequeños productores campesinos a los activos productivos (tierra, maquinaria, herramientas, fertilizantes, semillas y agua)... contribuyendo a la seguridad alimentaria, conservación de la agrobiodiversidad”, y el derecho a la producción y consumo de alimentos sanos, adecuados, y culturalmente apropiados. También identifica como otro de los elementos necesarios para contar con una mejor distribución de ingresos, la compra pública para el abastecimiento de programas de alimentación y educación, así como la organización de ferias que vinculen directamente a productores y consumidores (SENPLADES, 2007: 58).

Para las diferentes propuestas del Plan se parte de un diagnóstico que es precisamente la sección que aporta con información respecto a la agricultura familiar. Hay que recalcar sin embargo, que en el texto no se especifica que la información corresponde a la agricultura familiar de manera textual, pero se trata de este sector, de acuerdo a lo revisado en el capítulo anterior.

A continuación se detallan varios de los datos importantes que este Plan aporta respecto a las problemáticas que la agricultura familiar afronta, desarrollados en los Objetivos 1 y 11.

Concentración de agua y tierra.

El Plan reconoce que, pese a que la agricultura familiar (pequeños productores campesinos) alimenta al país, afronta los mayores niveles de pobreza, transformando esta actividad productiva en una de supervivencia que no garantiza la seguridad alimentaria familiar. La falta de acceso al agua y a la tierra son los factores principales para esta realidad. En Ecuador, 88% de los agricultores minifundistas con acceso a riego disponen entre el 6% y 20% de los caudales totales de agua disponible, mientras que los hacendados con riego disponen entre el 50% y 60% de estos caudales. Adicionalmente, sólo el 14% de unidades productivas agropecuarias menores a 20

hectáreas disponen de algún tipo de riego (SENPLADES, 2007: 87). Respecto a la legalización de los predios agrícolas, más de 40% de ellos carecen de título de propiedad y los casos de mujeres que disponen de titulación de tierra son sumamente escasos. La posesión de la tierra es sumamente concentrada, siendo 3.32% de los propietarios de extensas superficies quienes poseen el 42.57% de la tierra de uso agrícola, mientras que el 47.7% de los propietarios de pequeños lotes representan solamente el 2.04% de la tenencia de la tierra de uso agrícola. (SENPLADES, 2007: 87). Finalmente, estos suelos a los que tienen acceso están deteriorados debido al uso intensivo de los mismos, y complica más el escenario, el contar con un limitado acceso a crédito, capacitación y asistencia técnica (SENPLADES, 2007: 87).

Para contrarrestar esta realidad, este Plan en el Objetivo 1, Política 1.3 relacionada con fomentar el desarrollo rural integral y asegurar la soberanía alimentaria, propone garantizar el acceso de los “pequeños y medianos productores campesinos” a los activos productivos (tierra y agua), crédito, asistencia técnica y capacitación, promoviendo la producción agroecológica, el control de plaguicidas, pesticidas y herbicidas así como la compra pública a este sector para abastecer los programas públicos de alimentación (SENPLADES, 2007: 93).

En el Objetivo 11, referente al sistema económico solidario y sostenible, se establece que el desarrollo rural es clave para eliminar la pobreza, exclusión y asegurar la seguridad alimentaria. (SENPLADES, 2007: 254). La política 11.1 de este mismo objetivo referente a procurar a la población una canasta de alimentos nutricional, asequible, segura y continua, en base a la producción agrícola nacional, incluye entre sus estrategias el fomento productivo con apoyo técnico y financiero a pequeños y medianos productores y comunidades campesinas, la creación de un programa nacional público de comercialización de productos de primera necesidad así como un programa internacional de comercio justo de los productos agrícolas nacionales, un programa de certificación de productos agrícolas nacionales que certifiquen su calidad, entre otras (SENPLADES, 2007: 266).

El Plan Nacional del Buen Vivir de 2009, construido luego de tener una nueva Constitución en el país, identifica como necesaria en la gestión del Gobierno, el reconocimiento de la potencialidad rural, pesquería artesanal y las agriculturas y economías familiares campesinas, vinculadas con la diversificación productiva, étnico cultural y uso sostenible de recursos entre otros. Para lograrlo, propone una radicalización en la redistribución en lo referente a crédito, tecnología, asistencia técnica y capacitación, así como en la comercialización con

énfasis en cadenas cortas y el acercamiento entre productores y consumidores (SENPLADES, 2009: 102).

Enfatiza que la estrategia busca de manera particular trabajar con el sector agropecuario que ha sido afectado de manera más fuerte por las políticas neoliberales de concentración de tierra y agua que asfixiaron a las pequeñas economías campesinas expulsándolos de sus tierras y convirtiéndolos en migrantes. Se reconoce que estos procesos deterioran la calidad de vida de los productores familiares campesinos. Adicionalmente se menciona la disparidad de condiciones entre los productores del Norte con grandes subsidios en su producción compitiendo de manera desleal con aquellos productores del Sur. En este contexto se propone la Estrategia para el Buen Vivir Rural, como parte sustancial del cambio propuesto en el que se combinan actividades agropecuarias y pesqueras con otras de varios ámbitos productivos. (SENPLADES, 2009: 102).

La estrategia de Buen Vivir Rural planteada en el PNBV 2009-2013 plantea pasar de una visión sectorial agrícola del sector rural a una más integral mediante la movilización de activos (naturales, físicos, financieros, humanos, sociales y culturales-identitarios) y a la vez democratizar el acceso a medios de producción (agua, tierra, capital, conocimiento) más la mejora de condiciones mediante la provisión de infraestructura y servicios como vialidad, logística, telecomunicaciones, servicios básicos, salud, educación, cultura, ciencia, tecnología, recuperación de saberes ancestrales e impulso de asociatividad, reconociendo el rol de la mujer en el medio rural y la composición étnica cultural de sus pobladores. (SENPLADES, 2009: 128). Por otro lado, dentro de la estrategia del Buen Vivir Rural, se identifica al sector rural como la base para la soberanía alimentaria, entendiéndose por tal al “derecho a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada”, ligada de manera enfática con la producción de los pequeños campesinos que en nuestro país abastecen los alimentos de la canasta básica, y facilitando sistemas de comercialización justos y equitativos. En esta propuesta, es necesario implementar una serie de políticas que permitan recuperar la importancia de la producción campesina de alimentos. (SENPLADES, 2009: 129).

Los datos que para este Plan demuestran la importante afectación de la pobreza en el sector rural, se toman de la Encuesta de Condiciones de Vida 2006 que revelan que la pobreza medida por consumo entre la población indígena alcanza el 67,8% (SENPLADES, 2009: 140-141). El diagnóstico de concentración de tierra y agua es textualmente el mismo que en el Plan

Nacional de Desarrollo 2007, especificando que los datos de titulación corresponden a la información generada por el MAGAP (SENPLADES, 2009: 145).

El PNBV 2013-2017 por su parte, identifica que para asegurar el abastecimiento sostenible de los alimentos que conforman la canasta básica para su población es necesario vincularlo a la producción de la agricultura familiar campesina y preferiblemente a aquella con principios agroecológicos y cultivos asociados. (SENPLADES, 2013: 65). Reconoce también que la distribución justa y equitativa de la tierra y el agua fortalecerá a la agricultura familiar campesina y a la diversificación de la producción agrícola articulada a la economía popular y solidaria. (SENPLADES, 2013: 77). Se debe resaltar que en este Plan se reconoce la necesidad de vincular el conocimiento ancestral y producción sostenible al Sistema Nacional de Información para mejorar las intervenciones estatales en los espacios rurales (SENPLADES, 2013:129).

Estrategia Nacional de Igualdad y erradicación de la pobreza – ENIEP.

El Plan del Buen Vivir Rural, planteado inicialmente dentro del PNBV 2009, tuvo una construcción larga y en un momento determinado fue transformada en la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza – ENIEP, planteada por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, por medio de la Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza (Carlos Jara, 2015, entrevista personal). La ENIEP es el documento oficial que mayor información y abordaje específico plantea para la agricultura familiar y campesina como se verá más adelante. La ENIEP es un “documento integrador de la gestión pública” que “proporciona un marco de referencia para la toma de decisiones de corto o mediano plazo” siendo además una hoja de ruta para implementar el PNBV 2013-2017 (SENPLADES, 2014: 13, 101). Está conformada por tres componentes: bienes superiores; revolución productiva, trabajo y empleo; y, protección integral del ciclo de vida. Propone que el cambio de la matriz productiva debe fortalecer la agricultura familiar campesina y la economía popular y solidaria con un marco de justicia económica. Para esto, como uno de sus lineamientos transversales se contempla el trabajo de extensión y apoyo técnico para la pequeña agricultura de base familiar, no sólo para aumentar su productividad sino también para consolidar nuevas formas solidarias de organización y para alcanzar la soberanía alimentaria. (SENPLADES, 2014: 89, 101)

El segundo componente de la ENIEP, sobre la revolución productiva, del trabajo y del empleo, pretende revalorizar el papel de la agricultura familiar y campesina priorizando el abastecimiento de alimentos sanos, suficientes y nutritivos a partir de la implementación de políticas diferenciadas territoriales (SENPLADES, 2014: 141) A su vez, este componente tiene tres ejes: trabajo digno y empleo: revolución agraria y soberanía alimentaria: y, fortalecimiento de la economía popular y solidaria. El diagnóstico del primer eje, revela que de acuerdo a datos del INEC, un 25,3% de la población ocupada lo hace en actividades primarias como agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (SENPLADES, 2014:146), es decir las actividades propias de la agricultura familiar campesina. Por otro lado, señala que se mantiene la categoría de trabajadores familiares no remunerados que generan sus ingresos mediante su propio empleo. También se plantea mediante las cifras de empleo que existen aun muchos trabajadores pobres que producen para consumidores pobres. (SENPLADES, 2014: 146).

En este componente también se considera que el turismo comunitario es una alternativa para reducir los altos riesgos que la agricultura familiar campesina afronta en las condiciones asimétricas en la que se desarrolla, con las variaciones climáticas y la temporalidad de la demanda de mano de obra. Por tanto, plantea que se debe fortalecer tanto el empleo rural no agrícola, como el ingreso rural no agrícola (SENPLADES, 2014: 154).

El segundo eje, referente a la revolución agraria y soberanía alimentaria presenta un diagnóstico que es la parte de mayor aporte de información en la ENIEP. Respecto a la pérdida de tierra arable por ejemplo, muestra que en la Sierra, los principales cultivos propios de la agricultura familiar campesina han reducido su superficie de producción dando lugar al cultivo de pastos. Los datos que demuestran esta realidad son tomados de la Encuesta de Superficie y Producción Agropecuaria Continua, ESPAC del 2012 que indican que el 30% del total nacional de hectáreas dedicadas a la producción son ocupadas por pastos cultivados y el 12% por pastos naturales, mientras que 9% se destinan a cultivos transitorios y de barbecho, es decir cultivos dedicados principalmente para el abastecimiento interno de alimentos, cultivados en mayor parte por productores de la agricultura familiar y campesina. Cabe señalar que el cultivo de pastos genera una baja de manda de mano de obra, y se estima que 5,74% de los suelos cultivados son sobre utilizados, lo que a su vez ocasiona degradación acelerada de este recurso (SENPLADES, 2014:155). De acuerdo a la ENIEP, en base a información del Ministerio del Ambiente, el crecimiento de la agricultura destinada a la exportación de productos tradicionales y no

tradicionales pone en riesgo la autosuficiencia alimentaria del país, es decir, la soberanía alimentaria (SENPLADES, 2014: 157).

En relación con las potencialidades y crisis de la agricultura familiar campesina, se hacen estimaciones sobre lo que éste sector representa en términos cuantitativos. Basados en los datos del Censo Nacional Agropecuario del 2000, fueron consideradas las unidades productivas agropecuarias con superficies menores a 5 hectáreas en la Sierra, menores a 20 ha en la Costa y menores a 50 ha en la Amazonía, y tomando en consideración que el promedio de personas en hogares rurales de acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo realizada por el INEC en 2013 es de 3,92 personas, se llegó a determinar que la agricultura familiar y campesina abarcaría por lo menos a 3'034.440 personas, representando el 75% del total de unidades productivas agropecuarias del país y ocupando el 17% de la superficie nacional de uso agrícola (SENPLADES, 2014: 158).

Respecto a los aportes de la agricultura familiar en términos productivos, ésta se relaciona con la generación de al menos 64% de la producción nacional de alimentos consumidos en el país, tales como alfalfa, arroz, acelga, aguacate, ajo, ajonjolí, apio, arveja, cacao, café, cebada, cebolla paiteña, cocos, culantro, camote, caña de azúcar panelera, chochos, ciruelas, col, durazno, espinaca, fréjol, frutillas, habas, limón, lechuga, melloco, melón, morocho, nabo, naranja, naranjilla, mandarina, mango, manzana, maíz, maní, maracuyá, papas, papaya, plátano, pepino, pimiento, quinua, sandía, tomate de árbol, tomate riñón, trigo, soya, yuca, zanahoria amarilla y entre otros. La agricultura familiar campesina en el Ecuador es responsable de la producción del 76% de maíz suave, 64% de papa, 49% de arroz, 41% de leche y 46% de maíz duro. Asimismo, en rubros de exportación, la agricultura familiar campesina abarca el 80% de las unidades productivas agropecuarias de cacao y 93% de las de café (SENPLADES, 2014: 159).

La ENIEP se convierte en el primer documento oficial que plantea una definición de la agricultura familiar campesina, abordando varias facetas. Plantea que en Ecuador la agricultura familiar campesina posee características diversas y complejas, encontrándose campesinos con parcelas propias que permiten tener una actividad comercial, mientras que otros arriendan las tierras que cultivan. Hay unidades productivas con acceso a riego e incluso niveles de inversión mientras que otras carecen de acceso al agua o capitalización de su actividad productiva. Sin embargo, el factor común que lo identifica es que el “agricultor campesino de base familiar

trabaja su propia finca y utiliza la mano de obra de su propia familia” (SENPLADES, 2014: 160).

La dinámica productiva de la agricultura familiar campesina involucra a la familia permanente u ocasionalmente en el trabajo de la unidad productiva, reduciendo las cargas monetarias de la misma, siendo el agricultor su propio patrón y trabajador directo, con la capacidad de producir alimentos suficientes para abastecer sus demandas y las de la sociedad (SENPLADES, 2014: 160).

Entre sus importantes aportes, y a pesar de su contexto mayoritariamente de pobreza, la agricultura familiar campesina conserva el patrimonio genético, los conocimientos ancestrales y reproducen sistemas solidarios o asociativos. Su productividad es baja dada su racionalidad de abastecimiento de las necesidades alimentarias del núcleo familiar, sumado a una deficiencia de acceso a los activos productivos y tecnología adecuada a su realidad. Incluso se plantea que la métrica que se debe utilizar para medir la productividad de la AFC debe ser particular, considerando racionalidades y dinámicas distintas a aquellas del monocultivo e incluye variables generalmente excluidas en los análisis convencionales como la reducción de riesgos a enfermedades y plagas por su diversidad de cultivos y microclimas que se propician con ellos. Adicionalmente, por ser intensiva en mano de obra es potencial generadora de empleo (SENPLADES, 2014: 160, 166).

En relación con su acceso al mercado, la gran mayoría están inmersas en relaciones de comercialización en las que sacan ventaja los intermediarios que obtienen los mayores beneficios del trabajo del agricultor. Esta falta de acceso a mercados equitativos en última instancia, es uno de los motivos que propicia la búsqueda de trabajos asalariados temporales por períodos cortos. En muchas ocasiones, el propio intermediario es su prestamista, y la producción familiar constituye el primer eslabón en la cadena de intermediación. Totalmente dependientes de las variaciones de demanda y de precio, los productores buscan de manera temporal otras actividades generadoras e ingresos, lo cual es el principal motivo del abandono de sus actividades en el campo. (SENPLADES, 2014: 160).

La ENIEP plantea además que la AFC tiene un alto potencial de disminuir las importaciones de varios productos que se cultivan en el país pero que por falta de apoyo para mejorar los rendimientos dejan de ser producidos o su producción es marginal. Propone que una mayor producción es una alternativa para las familias campesinas para acceder a mayores

ingresos, tener capacidades de emancipación y reproducción de la subsistencia (SENPLADES, 2014: 160).

En contraste, la agricultura de exportación y vinculada a los agronegocios para alimentación animal no contribuye para alcanzar la soberanía alimentaria y adicionalmente genera pocos puestos de trabajo. Se estima que por cada millón de dólares invertido en las empresas agroindustriales se genera 1,4 puestos de trabajo. Por estas razones, la ENIEP considera que los problemas de productividad, al igual que la pobreza, no son problemas técnicos sino políticos (SENPLADES, 2014: 165, 166).

Sobre el problema de acceso a tierras, la ENIEP muestra los resultados del Plan Tierras a cargo de la Subsecretaría de Tierras y Reforma Agraria del Viceministerio de Desarrollo Rural del MAGAP, que a partir del 2010 hasta marzo del 2013 ha redistribuido un total de 20.500 hectáreas, beneficiando a 4020 familias campesinas, reconoció legalmente la posesión ancestral de 4198 beneficiarios con 122.626,49 hectáreas, y bajo modalidad de compra venta de predios, redistribuyó otras 6440 hectáreas con 1288 beneficiarios. Esto sin embargo, no ha cambiado la gran inequidad en la tenencia de tierras, manteniéndose la tendencia de concentración reflejada en que casi dos tercios de la superficie total de cultivo en fincas superiores a las 50 hectáreas está en manos del 6,4% de los productores. (SENPLADES, 2014: 171).

En relación con el acceso al agua, la ENIEP muestra que de acuerdo a la Secretaría Nacional del Agua – SENAGUA, en 2008 sólo 16 empresas con concesiones de riego cubrían 50.000 hectáreas utilizando el 24% del caudal, lo cual podría haber servido para dar acceso a riego a 50.000 fincas campesinas. Adicionalmente, por estas concesiones, las empresas no pagan en conjunto ni \$40.000 USD, lo cual no cubre si quiera los costos de mantenimiento de los proyectos de riego que los benefician (SENPLADES, 2014: 173).

Sobre la situación de acceso a financiamiento, la Estrategia resalta la emergencia de nuevas tecnologías financieras desde el Sistema Financiero Popular y Solidario, y la atención de las instituciones financieras rurales que tienen presencia local, mayor credibilidad y flexibilidad en comparación con la banca privada de la cual la agricultura familiar campesina ha estado excluida por mucho tiempo. Entre estas instituciones se cuentan las cooperativas de ahorro y crédito, las cajas solidarias y de ahorro, las cajas centrales y los bancos comunales. Adicionalmente, hay expectativas de la reestructura de la banca pública con la posible creación

de la Banca de Desarrollo Rural con una nueva dinámica acorde a la realidad y necesidades del sector (SENPLADES, 2014: 174).

Por otro lado, en términos de comercialización, se retoma el rol importante de los intermediarios, advirtiendo las condiciones adversas para los productores en las que se da la venta de su producción, donde el margen de intermediación de pequeños y medianos productores en promedio llega al 33% en 2012 de acuerdo a cifras del MAGAP. En este contexto, la ENIEP resalta que han emergido nuevas modalidades de comercialización en cadenas cortas que aseguran precios justos e ingresos dignos para los agricultores por lo que deben ser apoyadas en mayor medida por el Estado incluyendo las compras públicas. (SENPLADES, 2014: 174-175).

A partir de esta información mucho más específica sobre la agricultura familiar campesina en el Ecuador, la ENIEP plantea su propuesta de intervención a partir de una priorización de 19 territorios. Para el eje de revolución agraria propone tres lineamientos con varias estrategias cada uno (Anexo 4): mejorar la productividad de la AFC para alcanzar la soberanía alimentaria, la justicia económica y la sustentabilidad ambiental; mejorar la infraestructura productiva y de comercialización: almacenaje, transporte, riego comunitario, electrificación, comunicación, caminos vecinales rurales, y conectividad digital; y, detener los procesos de degradación de la base productiva de los recursos naturales vinculados a la actividad agropecuaria en los territorios rurales.

Cabe resaltar que entre las estrategias propuestas en los tres lineamientos, la estrategia 2.5 relacionada con la comercialización, vincula la propuesta de aumento y fortalecimiento de sistemas de comercialización directa y alternativa con una unidad del MAGAP de manera específica, como es la Coordinación General de Redes Comerciales, siendo un ejemplo de articulación entre dos diferentes tipos de instrumentos de política. Estos sistemas de comercialización incluyen las ferias de productores, canastas solidarias locales, tiendas campesinas, compras públicas y comercio justo (SENPLADES, 2014: 185).

Sistema Nacional de Información – SNI.

La SENPLADES coordina el Sistema Nacional de Información que es una plataforma digital con indicadores de diferentes temáticas que pretenden facilitar la planificación y desarrollo de múltiples actores. Entre las diferentes áreas que alimentan el SNI se incluye información agropecuaria en relación con el uso el suelo, cultivos transitorios y permanentes, diferentes tipos

de ganado y crianzas, entre otras. De todas maneras, la información no diferencia todavía a la agricultura familiar campesina dentro de sus indicadores sino más bien está vinculada a una distribución geográfica provincial.

Sistema de integrado de indicadores sociales del Ecuador – SIISE.

Por su parte, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social – MCDS, mantiene una plataforma virtual con una serie de indicadores sociales, que llegan a cerca de 1500. Como parte del SIISE se incluye el Sistema de Indicadores de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional – SISSAN, que permite consultar una serie de indicadores relacionados con la soberanía alimentaria y nutrición, agrupados en cuatro grandes grupos: disponibilidad y acceso: consumo: salud y nutrición: y, contexto general. El primero incluye datos de acceso a riego, concentración y distribución de la tierra, producción de alimentos, superficie de diferentes tipos de cultivos, entre otros. A manera de ejemplo, se puede consultar en el período 2004 – 2009, la producción de más de 25 productos en miles de toneladas por año (7637 miles de toneladas de banano en 2009, por ejemplo). El segundo, características socioeconómicas de la población, capacidad adquisitiva de la población (un ejemplo, pobreza por necesidades básicas insatisfechas en 2013 distribuido por nacionalidades en las zonas urbanas y rurales del Ecuador a nivel de cantones). El tercero incluye datos de salud, nutrición, ingesta de nutrientes (vinculada a la encuesta de condiciones de vida INEC de 2006 y distribuida por quintiles de consumo por autoidentificación étnica en cada parroquia, por ejemplo). Y la cuarta, incluye datos de importaciones de alimentos (por ejemplo la tasa de crecimiento de importaciones de una serie de productos en 2009).

Aunque no hay todavía información pensada desde su levantamiento que esté vinculada a la agricultura familiar campesina, la plataforma contribuye en el estudio y análisis del sector.

Instrumentos de Autoridad.

Constitución de la República del Ecuador, 2008.

A pesar de que la Constitución de 2008 no hace referencia de manera directa a la agricultura familiar campesina, contiene varios artículos que indirectamente apoyan a este sector. Comenzando con el artículo 281 que coloca a la soberanía alimentaria como “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 apropiados de

forma permanente” (Asamblea Nacional, 2008). Además incluye algunas responsabilidades del Estado (Anexo 5) para alcanzarla siendo los principales: 1. Impulsar la producción, transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias, y de la economía social y solidaria.; 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 agrobiodiversidad y de los saberes ancestrales vinculados a ella; así como el uso, la conservación e intercambio libre de semillas”; 10. “Fortalecer el desarrollo de organizaciones y redes de productores y consumidores, así como las de comercialización y distribución de alimentos que promueva la equidad entre espacios rurales y urbanos”; y, 14. “Adquirir alimentos y materias primas para programas sociales y alimenticios, prioritariamente a redes asociativas de pequeños productores y productoras”; entre otros (Asamblea Nacional, 2008). Como se ha visto ya en el capítulo anterior y en el punto anterior de este capítulo, las características de los productores descritos en el artículo 282 se corresponden con la agricultura familiar campesina, y se evidencia esa relación inseparable con la soberanía alimentaria.

Otros artículos de la Constitución resaltan la importancia de la soberanía alimentaria para el Estado ecuatoriano. El artículo 284 por ejemplo, entre los objetivos de la política económica, se encuentra el asegurar la soberanía alimentaria. De manera similar, el artículo 304, establece que entre los objetivos de la política comercial está el contribuir a que se garantice la soberanía alimentaria y se reduzcan las desigualdades internas. El artículo 318 considera al agua como “patrimonio nacional estratégico de uso público”, cuya gestión estatal “atenderá el consumo humano, el riego para garantizar la soberanía alimentaria, el caudal ecológico y las actividades productivas”, en ese orden de importancia. El artículo 344 indica el deber del Estado de promocionar el acceso equitativo a los factores de producción y señala entre sus principales obligaciones: 4. “Desarrollar políticas de fomento”... “en especial para garantizar la soberanía alimentaria.”. Adicionalmente, el artículo 410 establece que “El Estado brindará a los agricultores y a las comunidades rurales apoyo para la conservación y restauración de suelos, así como para el desarrollo de prácticas agrícolas que los protejan y promuevan la soberanía alimentaria.” (Asamblea Nacional, 2008).

Finalmente, la disposición transitoria primera establece que en un plazo máximo de 120 días a partir de la entrada en vigencia de la Constitución, se aprobaría la ley que desarrolle el régimen de soberanía alimentaria, y otras más. (Asamblea Nacional, 2008).

Por tanto, se puede observar claramente que la soberanía alimentaria es definitivamente una prioridad para el Estado ecuatoriano, y que la agricultura familiar campesina, incluso sin ser nombrada como tal de manera explícita, es un actor fundamental para poder alcanzarla.

Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria – LORSA.

La LORSA es un siguiente paso en la generación de instrumentos de autoridad referentes a la Soberanía alimentaria desde la Constitución de 2008. Aunque no menciona en su contenido de manera textual a la agricultura familiar campesina, habla del sector en varios artículos (Anexo 6), de manera particular resaltan los siguientes:

Artículo 1, respecto a la finalidad de la Ley, plantea entre otras cosas que “el régimen de la soberanía alimentaria 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.” (Asamblea Nacional, 2010:1 – cursivas del autor).

El artículo 3, señala entre los deberes del Estado, adicionales a los establecidos en el Art. 281 de la Constitución, el impulso a “micro, pequeños y medianos productores” para acceder a mejores condiciones productivas, de almacenamiento, transformación, conservación y comercialización de alimentos (Asamblea Nacional, 2010:2).

En los artículos 12 y 13 se abarca el fomento a la micro, pequeña y mediana producción con una serie de responsabilidades del Estado (Anexo 6). El artículo 21 plantea la creación del Sistema Nacional de Comercialización para la soberanía alimentaria, acercando de manera directa a productores y consumidores, la provisión de infraestructura para el intercambio y

comercialización directa por parte de los gobiernos autónomos descentralizados (Asamblea Nacional, 2010).

A partir del artículo 31 se desarrollan varios artículos referentes a la participación social mediante la creación del Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional, sus funciones, atribuciones y conformación, en la que se incluyen los delegados de los Ministerios de Agricultura, Ambiente, Inclusión Económica y Social, Salud Pública, SENPADES, GADs y los integrantes de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de la Soberanía Alimentaria –COPISA (Asamblea Nacional, 2010, art. 31.1, 31.2 y 31.3).

En los artículos 32, 33, 34 y 35 se crea la Conferencia Plurinacional Intercultural para la Soberanía Alimentaria - COPISA, cuyo Presidente coordina las acciones del Sistema de Indicadores de Soberanía Alimentaria y Nutricional SISSAN, y se definen sus funciones, integración, atribuciones y trámite de propuestas (Anexo 7). La COPISA tiene carácter de Consejo Sectorial Ciudadano del MAGAP y consta de nueve representantes de varios sectores de la sociedad civil: la academia, los consumidores, seis representantes de pequeños y medianos productores, pescadores o sector acuícola, campesinos y regantes, y un representante de los indígenas, afroecuatorianos y montubios (Asamblea Nacional, 2010).

Cabe destacar que en la primera disposición general de esta Ley, se establece que la COPISA debe contar con el presupuesto necesario para realizar sus actividades, lo que demuestra una articulación entre tres tipos de instrumentos: autoridad, la ley; organización, la COPISA y tesoro, el presupuesto para la COPISA.

Instrumentos de Tesoro.

Considerando que el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca es el "ente rector del multisector", de acuerdo a su misión institucional (MAGAP, 2011:3) como se ampliará en el siguiente apartado, y que dentro de este Ministerio existe una unidad que entre sus competencias de acuerdo al Estatuto organizacional por procesos de la Institución incluye el trabajo con agricultura familiar campesina, en un tema presente en varios de los instrumentos de información y autoridad presentados, como es la comercialización en condiciones equitativas, promoviendo el comercio justo y pretendiendo acortar las cadenas de intermediación y propiciando el acercamiento entre productores y consumidores; a continuación se compara el presupuesto desde 2013 del Ministerio en su conjunto y el de la Coordinación General de Redes Comerciales, una

dependencia de esta cartera de Estado, que forma parte del Viceministerio de Desarrollo Rural y de dos proyectos de inversión que trabajan en temas de productividad por un lado, y de acceso a tierras por el otro, como se describe a continuación.

Presupuesto MAGAP.

El reporte de ejecución presupuestaria del Ministerio de Agricultura entre enero y diciembre del 2013 (MAGAP, 2015, página web institucional), muestra una asignación presupuestaria de 132 millones 819 mil 887,91 dólares americanos, esto es cerca de US\$133 millones de dólares de los cuales se ejecutó 88,47%, con un saldo no utilizado superior a los US\$15 millones.

De este presupuesto, la Coordinación General de Redes Comerciales - CGRC, cuya misión es "impulsar estrategias para la comercialización alternativa provenientes de organizaciones campesinas con la finalidad de incentivar un comercio justo para el pequeño y mediano productor." (MAGAP, 2011:43) contó con un presupuesto asignado de US\$456.698,88 y una ejecución presupuestaria del 89,19% es decir, un saldo sin ejecutar cercano a los US\$50 mil dólares. Casi la mitad de este presupuesto asignado, exactamente US\$221.001,37 dólares correspondieron a eventos relacionados con la promoción y posicionamiento del Año Internacional del a Quinoa, de la cual la CGRC fue punto focal en 2013. Con esta consideración, el presupuesto real de la CGRC en ese año fue de poco menos de US\$235 mil dólares.

De este presupuesto, todo corresponde a gasto corriente o como lo define el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, egresos permanentes. La CGRC no posee un proyecto de inversión vinculado por lo que no puede financiar equipamiento, infraestructura o rubros similares que se entreguen a organizaciones de productores para fortalecer sus mecanismos de comercialización, pero sí puede apoyar a través gastos en difusión y publicidad, eventos públicos, estudios y publicaciones, entre otros. En 2012, la CGRC presentó un proyecto para priorización por SENPLADES, sin obtener resultados. Lo tramitó nuevamente en 2013 y alcanzó la aprobación previa del Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad pero en la última instancia de aprobación y priorización por SENPLADES, fue detenido desde el MAGAP para entregar un sólo proyecto institucional, el Programa Nacional de Innovación Participativa y Productividad Agrícola- PITPPA que fue aprobado a finales de diciembre.

Por otro lado, está el Plan de Fomento de Acceso a Tierras de los Productores Familiares en el Ecuador, conocido como Plan Tierras, que ha generado múltiples reacciones respecto a su intervención que pretende cambiar la realidad de restricción en el acceso a la tierra para la agricultura familiar mediante la adquisición, redistribución, adjudicación y transferencia de predios estatales, privados y baldíos utilizados por el Estado así como la titulación de tierras ancestrales, en funcionamiento desde 2010. En 2013, su presupuesto fue cercano a los US\$6 millones, con una ejecución presupuestaria de 83,73%. Se debe considerar que en el caso del presupuesto de la CGRC, este no incluye el gasto por remuneraciones, a diferencia del presupuesto de los dos proyectos de inversión.

En 2014, el presupuesto del MAGAP ascendió a \$351 millones 960 mil 314,18 dólares americanos (MAGAP, 2015, página web institucional), esto representa más de dos veces y media el presupuesto de 2013. La CGRC tuvo una asignación de US\$238 mil 719,36 dólares. Esto equivale casi al mismo presupuesto del 2013, al descontar el monto destinado para el Año Internacional de la Quinoa. Por su parte, el PITPPA contó con un presupuesto de poco más de US\$53 millones de dólares y 73% de ejecución. Las líneas más fuertes de intervención del PITPPA se relacionan con incremento de la productividad de ciertos rubros y a pesar de tener entre sus múltiples líneas de intervención a la agricultura familiar, no ha tenido la atención necesaria para concretar avances importantes o consolidar lo plasmado en los PNBV o la ENIEP. En este período, el Plan Tierras por su parte contó con un presupuesto de casi US\$14,5 millones de dólares y una ejecución presupuestaria de 95,99%.

En lo que va del año, hasta el primero de julio de 2015, el presupuesto asignado del MAGAP es de \$429 millones 440 mil 902,23 dólares americanos y su ejecución presupuestaria registrada hasta esa fecha es de 38,76%. La CGRC cuenta en este mismo período con un presupuesto de US\$117.289,40 dólares y una ejecución de 31,59%. En el caso del PITPPA, su presupuesto asignado en el mismo período es de cerca de US\$10,5 millones y una ejecución de 71,82%. El Plan Tierras en ese período cuenta con un presupuesto cercano a los US\$18 millones de dólares (MAGAP, 2015, página web institucional).

Presupuesto COPISA.

Siendo la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria una institución creada a partir de la LORSA, y con la estrecha relación existente entre agricultura familiar

campesina y soberanía alimentaria, resulta importante revisar información respecto a su presupuesto.

En 2013, la COPISA contó con un presupuesto asignado de US\$1'147'009,33 dólares y alcanzó una ejecución presupuestaria de 95% (COPISA, 2015, página web institucional). Revisando los diferentes rubros en lo que se destinó ese presupuesto, llama la atención que US\$888.458,84 dólares hayan sido destinados para pago de salarios, compensaciones, viáticos y pasajes al interior. Esto corresponde al 77,5% del presupuesto total de la COPISA. Por otro lado, US\$220.128,08 dólares se utilizaron para cubrir gastos de consultoría, publicaciones, capacitación y servicios de alimentación, y representa 19,2% del presupuesto. Es decir, 96,7% del presupuesto de la COPISA está agrupado en estos dos tipos de gastos, y la diferencia corresponde a costos de mantenimiento y adquisiciones de equipos o vehículos y pagos de servicios generales. La COPISA no cuenta con proyectos de inversión por lo que no tiene ningún gasto de ese tipo.

En el año 2014 se presenta un comportamiento similar con un ligero incremento en el presupuesto general, ascendiendo a US\$1'221.666,44 dólares con un porcentaje de ejecución del 75%, sin embargo este dato es tomado hasta noviembre de 2014 y no considera la ejecución de diciembre. Nuevamente el mayor gasto es en salarios y similares, con US\$982.529,44 dólares, representando el 80,4%, y en consultorías, publicaciones, capacitación e incluyendo publicidad y propaganda en medios de comunicación masiva, se designaron poco más de US\$180.000 dólares equivalentes a 14,7% del presupuesto y, casi US\$60 mil dólares a servicios generales, mantenimiento o adquisición de equipos o vehículos (COPISA, 2015, página web institucional).

Finalmente, la información disponible de 2015, muestra un presupuesto asignado de US\$1'028.456,67 dólares con una ejecución hasta julio de 63,4%. El rubro de salarios, compensaciones, viáticos y viajes al interior equivalen al 81,4% del presupuesto, el monto destinado para consultorías, publicaciones y capacitación asciende al 9,4% y 8,3% sería para gastos generales, mantenimiento, y similares (COPISA, 2015, página web institucional).

Instrumentos de Organización.

Estatuto MAGAP.

En 2011, el MAGAP implementa una nueva estructura buscando dar un tratamiento diferente al sector agropecuario del país. Mediante el Acuerdo Ministerial 281 emitido el 29 de julio de

2011, se oficializa el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio, luego de un proceso de más de un año de trabajo. Este documento plantea como misión del MAGAP el ser "la institución rectora del multisector, para regular, normar, facilitar, controlar y evaluar la gestión de la producción agrícola, ganadera, acuícola y pesquera del país; promoviendo acciones que permitan el desarrollo rural y propicien el crecimiento sostenible de la producción y productividad del sector impulsando el desarrollo de productores, en particular representados por la agricultura familiar campesina, manteniendo el incentivo a las actividades productivas en general.". Por otro lado, entre las atribuciones y responsabilidades del Ministro de Agricultura se incluye el "gestionar y controlar los sistemas que permiten alcanzar la seguridad y soberanía alimentaria en el marco del Buen Vivir y del Desarrollo Territorial Rural (MAGAP, 2011: 22).

En esta nueva estructura se crean varias nuevas unidades, y llama la atención de manera particular, que se constituyen tres Viceministerios: de Desarrollo Rural, de Agricultura y Ganadería, y de Acuicultura y Pesca. Contar con un Viceministerio de Desarrollo Rural da más legitimidad y presencia institucional a lo planteado en la misión del Ministerio, y constituye una respuesta a las luchas de reivindicación del sector a través de sus múltiples organizaciones sociales.

Cabe resaltar que existen dos unidades del Ministerio que atienden a la agricultura familiar campesina de manera explícita, sin embargo sólo una de ellas es parte del Viceministerio de Desarrollo Rural, la Coordinación General de Redes Comerciales - CGRC, mientras que la otra es parte del Viceministerio de Agricultura y Ganadería, la Subsecretaría de Agricultura.

La CGRC tiene entre sus atribuciones y responsabilidades el "incentivar espacios de sensibilización a la población para el consumo de los productos de la agricultura familiar y campesina" (MAGAP, 2011:44). Esta dependencia tiene dos Direcciones, la de Normativa Técnica y la de Gestión, ambos para los Circuitos Alternativos de Comercialización. Entre los productos y servicios de la primera, está la elaboración de un Plan de producción de alimentos de la agricultura familiar y campesina para sistemas de canastas de consumidores. En la Dirección de Gestión también hay un producto relacionado con este sector que es desarrollar estrategias comunicacionales para la sensibilización, consumo de productos de la agricultura familiar y campesina dirigidos a diversos públicos (MAGAP, 2011: 46, 47).

El trabajo de la Coordinación General de Redes Comerciales se complementa a nivel territorial a través de un Director Zonal de Redes Comerciales por cada zona de planificación instituida por la SENPLADES, quien tiene entre sus atribuciones el "educar y comunicar para el consumo de productos de la agricultura familiar y campesina dirigidas a diversos públicos" y entre sus productos y servicios, la "comunicación para el consumo de productos de la agricultura familiar y campesina dirigidas a diversos públicos". (MAGAP, 2011:174).

Por el lado de la Subsecretaría de Agricultura, ésta posee dos Direcciones cuyo trabajo también se relaciona de manera explícita con la agricultura familiar y campesina. La una Dirección es la de Productividad Agrícola Sostenible, que entre sus productos y servicios incluye: dirigir el diseño de metodologías de rescate del conocimiento ancestral local, participación y movilización autónoma para la innovación tecnológica participativa en la agricultura familiar campesina. Adicionalmente, está el gestionar y coordinar mecanismos para generar incentivos en la producción agrícola familiar campesina entendiendo a la diversidad de productores a nivel nacional (MAGAP, 2011: 59).

La otra Dirección de esta Subsecretaría, que incluye trabajo específico con la AFC desde el Estatuto, es la de Agrobiodiversidad cuya misión es "proponer, coordinar, gestionar y fomentar la conservación, revalorización y producción de semilla de calidad de la agrobiodiversidad nacional en los sistemas de producción familiar campesina, aplicable a todos los niveles de producción" (MAGAP, 2011: 61).

A nivel territorial, la Subsecretaría cuenta con un Director Zonal Agropecuario, de acuerdo a las siete zonas de planificación establecidas por SENPLADES, cada una abarca entre dos y cuatro provincias. Las atribuciones y responsabilidades de éstas Direcciones Zonales incluyen, "coordinar la implementación de las metodologías de asistencia y capacitación técnica para la agricultura familiar"; "diagnosticar y articular temas prioritarios de investigación para la producción agrícola familiar y empresarial"; "coordinar la aplicación de los mecanismos de contingencia para los programas y proyectos para la producción agrícola familiar"; "levantar información actualizada de organizaciones comunitarias, campesinas y otros actores relacionados con la agricultura familiar y empresarial"; "informes de seguimiento y evaluación de la Política Nacional Agrícola Familiar, a nivel sectorial zonal"; "revisar el informe de seguimiento y evaluación de la Política Nacional Agrícola Familiar y Empresarial, a nivel sectorial zonal" (MAGAP, 2011:169, 170).

Entre los productos y servicios de esta Dirección se incluyen: " informes de aplicación de la Estrategia Nacional Agrícola, y estrategias sectoriales de los rubros priorizados, para los sistemas de producción familiar y empresarial a nivel zonal"; "metodologías de asistencia y capacitación técnica para la agricultura familiar a nivel zonal"; "matriz de temas prioritarios de investigación para la producción familiar y empresarial agrícola, a nivel zonal"; "registro actualizado de organizaciones comunitarias, campesinas y otros actores relacionados con la Agricultura Familiar y Empresarial a nivel zonal" (MAGAP, 2011: 172).

En un nivel más local, el MAGAP tiene un proceso desconcentrado a través de las Direcciones Provinciales Agropecuarias que están en relación con la agricultura familiar campesina, y vinculan el trabajo realizado a nivel zonal llevándolo a un territorio más cercano con los actores. Dentro de éstas Direcciones hay una Unidad Provincial Agropecuaria, relacionada con la Dirección Zonal Agrícola, cuyos productos y servicios incluyen: "informes de la aplicación de la Estrategia Nacional Agrícola, y estrategias sectoriales de los rubros priorizados, para los sistemas de producción familiar y empresarial a nivel provincial"; "sistemas de asistencia y capacitación técnica para la agricultura familiar a nivel provincial"; "matriz de temas prioritarios de investigación para la producción familiar y empresarial agrícola a nivel provincial"; y, "registro actualizado de organizaciones comunitarias, campesinas y otros actores relacionados con la Agricultura Familiar y Empresarial a nivel provincial." (MAGAP, 2011: 192, 193).

Cabe destacar que en el Estatuto hay otras varias unidades que tienen relación directa con la Soberanía Alimentaria como son la Subsecretaría de Riego y Drenaje, calculando láminas de agua necesarias para los cultivos que garanticen la soberanía alimentaria; la Dirección de Encadenamientos Productivos de la Coordinación General de Innovación, que debe poner en marcha mecanismos de acceso de emprendimientos asociativos campesinos a los sistemas de compra pública para garantizar la soberanía alimentaria. Ambas dependencias son parte del Viceministerio de Desarrollo Rural, junto con la CGRC y la Subsecretaría de Tierras.

Adicionalmente, la Subsecretaría de Ganadería debe contribuir mediante políticas y acciones concretas con el sector pecuario a la consecución de la soberanía alimentaria. Por su lado, la Subsecretaría de Comercialización a través de la Dirección de Inteligencia de Mercados, tiene a su cargo el realizar análisis prospectivo por escenarios y por producto relevante para la soberanía alimentaria. (MAGAP, 2011: 42, 50, 65, 112).

A nivel territorial, desde la misión de las Coordinaciones Zonales deben garantizar la soberanía alimentaria y el desarrollo rural, así como las Direcciones Zonales de Tierras, Riego y Agropecuaria deben coordinar diferentes planes y programas que garanticen la soberanía alimentaria de acuerdo a su ámbito de trabajo (MAGAP, 2011: 157, 160, 161, 171).

Reunión Especializada de Agricultura Familiar – REAF, Ecuador.

En mayo de 2013 se realizaron una serie de reuniones entre varios actores de la sociedad civil que forman parte de la agricultura familiar y delegados del MAGAP, con el objetivo de ir construyendo un espacio de diálogo público-privado hacia la construcción de políticas públicas diferenciadas para el sector, a través de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar, capítulo Ecuador. Fruto de estos diálogos se elaboró una propuesta de los lineamientos de trabajo que contemplaría la REAF Ecuador, e incluso se propuso una definición para el sector. Estos lineamientos abarcan seis temáticas amplias como son: modelo agrario de la agricultura familiar campesina y comunitaria; jóvenes; género; comercialización y mercado; riesgo y cambio climático; y, Tierra (CAFOLIS, 2015, página web institucional). Estas reuniones se dieron en el marco de la futura incorporación oficial del Ecuador, a la REAF MERCOSUR. Esta incorporación se realizó en un taller de REAF en Ecuador con delegados de Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Ecuador del 3 al 5 de junio del 2013, entre ellos el presidente Pro Tempore de la REAF MERCOSUR, y Coordinador Nacional de la REAF Uruguay, José Olascuaga y la Viceministra de Desarrollo Rural del MAGAP, Silvana Vallejo, e incluyó entrevistas con el Ministro de Agricultura de Ecuador, Javier Ponce, y las delegaciones de REAF MERCOSUR presentes (MAGAP, 2013; FIDA, 2013; REAF Mercosur, 2013).

Dando continuidad a este encuentro de vinculación oficial del Ecuador, el 14 de agosto de 2013 el Ministro de Agricultura, designó a un Coordinador Nacional de la REAF Ecuador así como a un grupo de funcionarios para que encabecen las diferentes mesas de trabajo sobre los siguientes temas: juventud rural; género; registro de la agricultura familiar; comercialización; riesgos y cambio climático; difusión; tierras; capacitación; y, secretaría y facilitación logística.

En el marco de estos espacios de trabajo se establece la posible incorporación de otros funcionarios conforme sea necesario, así como el trabajo conjunto con contrapartes de la sociedad civil (Memorando MAGAP-M.A.G.A.P- 2013 - 0859- M).

La REAF Ecuador mantiene reuniones eventuales con los diferentes puntos focales de las mesas de trabajo o grupos temáticos, y participa en varias de las reuniones regionales, sobre todo con participación de los miembros de la sociedad civil. En este sentido, en marzo de 2015, Ecuador fue la sede del II Módulo Internacional de Compras Públicas para la Agricultura Familiar que contó con la participación del Secretario de la UNASUR, Ernesto Samper; el Ministro de Agricultura, Javier Ponce; el Secretario Técnico de la REAF, Lautaro Vizcay; el Director Ejecutivo del Instituto de Provisión de Alimentos, Juan Carlos Acosta; y, delegados de los diferentes países miembros de la REAF tanto de la sociedad civil como del Estado (MAGAP, 2015).

Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria – COPISA.

Como se mencionó anteriormente, COPISA, fue creada mediante la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria - LORSA, en el 2010. Sobre la conformación de la Conferencia, los artículos 32, 33, 34 y 35 de la LORSA determinan que su Presidente coordina las acciones del SISAN, y se definen sus funciones como integración, atribuciones y trámite de propuestas (Anexo 6). La COPISA tiene carácter de Consejo Sectorial Ciudadano del MAGAP y consta de nueve representantes de varios sectores de la sociedad civil: la academia; los consumidores; seis representantes de pequeños y medianos productores, pescadores o sector acuícola, campesinos y regantes; y, un representante de los indígenas, afroecuatorianos y montubios (Asamblea Nacional, 2010: 10, 11 y 12).

Adicionalmente, de acuerdo al distributivo de personal de la COPISA, esta cuenta con un Secretario Técnico, un Coordinador Técnico de Soberanía Alimentaria, varios analistas en temas como manejo ambiental, actores y territorios, recursos marinos, soberanía alimentaria, desarrollo y entorno social y políticas públicas y varios funcionarios de apoyo para temas administrativos y logísticos (COPISA; 2015, página web institucional).

Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional.

De acuerdo con el artículo 21 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, existen doce Comisiones Especializadas Permanentes en la Asamblea Nacional, incluyéndose entre ellas la Comisión de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero. El artículo 26 de esta misma ley establece entre las funciones de las Comisiones el "discutir, elaborar y

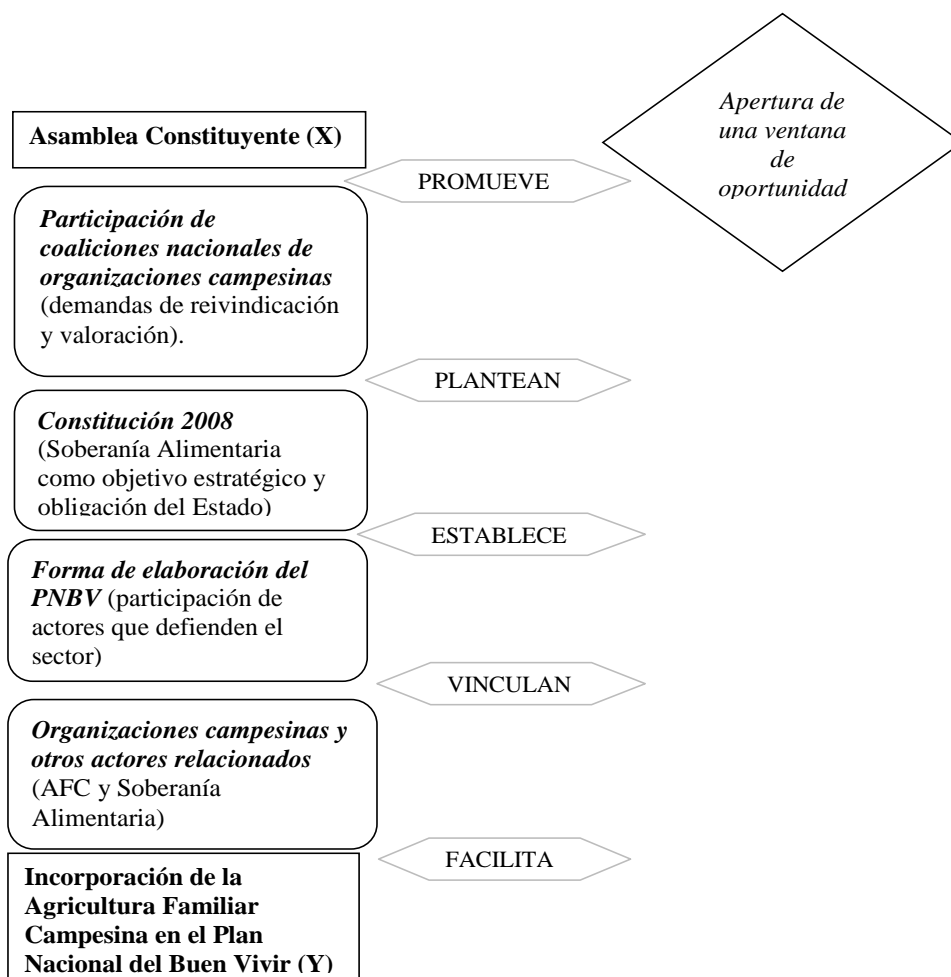
aprobar por mayoría absoluta los proyectos de ley previo a ser sometidos a conocimiento y aprobación del Pleno de la Asamblea Nacional (Asamblea Nacional, 2009: 9-10).

Esta Comisión está conformada por 13 Asambleístas y actualmente el Presidente de la Comisión es el Asambleísta Miguel Carvajal que previamente fue Ministro de Agricultura encargado y Viceministro de Desarrollo Rural del MAGAP. El Vicepresidente de la Comisión es el Asambleísta Mauricio Proaño, quien también trabajó en el MAGAP como Subsecretario de Fomento Agrícola y posteriormente Coordinador General de Innovación Tecnológica, dependencia del Viceministerio de Desarrollo Rural del MAGAP.

El mecanismo causal de Beach y Pedersen.

La propuesta de mecanismo causal para explicar el por qué se logró incluir la agricultura familiar campesina en el Plan Nacional del Buen Vivir se plantea en el siguiente esquema:

Figura 1 Esquema del mecanismo causal para el seguimiento de procesos del tema en estudio



Fuente: Elaboración propia.

La Asamblea Nacional Constituyente de 2008 (apertura de una ventana de oportunidad).

La Asamblea Nacional Constituyente de 2008 es un hito importante en la historia política del país. Para entender su magnitud, hay que recordar que en la década anterior, esto es entre 1996 y 2006 ningún gobernante elegido electoralmente pudo terminar su periodo de gobierno (SENPLADES, 2013: 46) reflejando una inestabilidad política profunda y una falta de credibilidad de los actores políticos entre la población ecuatoriana. En ese contexto, la candidatura de Rafael Correa en las elecciones del 2006, respaldado por Alianza País, movimiento político que lograba consolidar una multitud de actores y grupos políticos desde la izquierda, centro izquierda y centro, planteaba una oportunidad de cambio y esperanza en los electores. Con estos antecedentes, en la primera vuelta electoral Álvaro Noboa obtiene el 27% de los votos y pasa a la segunda vuelta junto con Rafael Correa quien obtuvo el 23%. En esa segunda vuelta, se invierten las posiciones y Correa es elegido Presidente con 57% de los votos mientras que Noboa alcanza el 43% (SENPLADES, 2013: 48).

Lo que marca una distinción radical con el resto de propuestas políticas en estas elecciones, es que el Alianza País no postula ningún candidato a Diputado para el Congreso Nacional, pues su planteamiento de cambio radical implicaba que de llegar a la Presidencia se haría inmediatamente un llamado a consulta popular para establecer una Asamblea Constituyente de plenos poderes (SENPLADES, 2013:48). En su discurso de posesión el 15 de enero de 2007, el Presidente Correa refiriéndose al cambio de época que se vive en la región mencionó que "el instrumento fundamental para este cambio es la Asamblea Nacional Constituyente. En pocos minutos más, cumpliendo el mandato que el pueblo ecuatoriano me entregara el 26 de Noviembre pasado, y en uso de las atribuciones que la actual Constitución Política del Estado me confiere, convocaré a la consulta popular para que el soberano, el pueblo ecuatoriano, ordene o niegue esa Asamblea Nacional Constituyente de plenos poderes que busque superar el bloqueo político, económico y social en el que el país se encuentra." (Correa, 2008: 4). Mediante Decreto Presidencial N°2 de ese mismo día, el recién posesionado Presidente de la República del Ecuador, Rafael Correa convocaba a Consulta Popular respecto a la voluntad del pueblo ecuatoriano para convocar e instalar una Asamblea Constituyente con plenos poderes (Presidencia, 2007: 4).

La consulta popular realizada tres meses después, el 15 de abril de 2007 contó con un respaldo del 81,72% de los votantes, dando una legitimidad sin precedentes. El 30 de septiembre de ese año se realizó con la que se consideraría la elección más compleja realizada en la historia política del Ecuador contando con la participación de 26 listas nacionales, 428 provinciales, y 44 de emigrantes sumando un total sin precedentes de candidatos de los que se escogerían 130, 100 provinciales, 24 nacionales y 6 de los ciudadanos ecuatorianos domiciliados en el exterior, como lo establece el Decreto Ejecutivo 148. (Presidencia, 2007:2)

Participación de coaliciones nacionales de organizaciones campesinas (demandas de reivindicación y valoración).

De los 130 Asambleístas elegidos, 80 pertenecían al movimiento Alianza País- AP, el cual obtuvo el, 19 a Sociedad Patriótica, PSP, 8 al PRIAN, 5 al Partido Social Cristiano - PSC, 4 al Movimiento Popular Democrático - MPD, 4 a la alianza del partido socialista frente amplio y Pachakutik, 3 a la Red Ética y Democracia, 2 a la Izquierda Democrática -ID-MCP, 2 al partido Una Nueva Opción, 1 al Partido Roldosista Ecuatoriano, 1 el Movimiento Honradez Nacional y 1 el Movimiento Ciudadano Independiente Futuro Ya. El 29 de noviembre de 2007 mediante Mandato Constituyente N°1 la Asamblea Asume y ejerce el poder constituyente de plenos poderes. (Asamblea Constituyente, 2007:1).

El trabajo de la Asamblea se distribuyó en 10 mesas temáticas conformadas por 13 asambleístas cada uno, como lo establece el Artículo 11 del Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente (Asamblea Constituyente, 2007:5) 1. Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales; 2. Organización, Participación Social y Ciudadana; 3. Estructura e Instituciones del Estado; 4. Ordenamiento Territorial y Asignación de Competencias; 5. Recursos Naturales y Biodiversidad; 6. Trabajo, Producción e Inclusión Social; 7. Mesa de Régimen de Desarrollo; 8. Justicia y Lucha contra la Corrupción, 9. Soberanía, Relaciones Internacionales e Integración y 10. Legislación y Fiscalización.

Para la formulación de informes de las mesas constituyentes, se estableció un mecanismo que permita "deseablemente" un proceso participativo amplio que recoja propuestas ciudadanas e institucionales previo a la elaboración de los textos constitucionales, que deberían "superar o eliminar problemas nacionales, mantener y desarrollar situaciones positivas y favorables...o

proponer estrategias para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo y transformación" (Asamblea Nacional, 2007: 2).

La Mesa 6 estuvo a cargo de la propuesta de Soberanía Alimentaria, entre otros temas, y estuvo conformada por Pedro de la Cruz (AP, Presidente de la mesa), Irina cabezas (AP, Vicepresidente), María Pazmiño (AP); Guillermo Touma (AP); Ana Móser Cazar (AP); Hilda Roca (AP), Jaime Eduardo Alcívar (AP), Fany Sotomayor (AP), Diego Borja (ID-MPC), Jorge Salomón Fadul (PSC), Gisell Rosado (Prian), Francisco Cisneros (PSP) y Laly Caicedo (PSP) (El Universo, 2007). Es importante señalar que Pedro de la Cruz en ese entonces era Presidente de la Federación de Organizaciones Campesinas, Indígenas, y Negras del Ecuador - FENOCIN y que Guillermo Tuoma, era dirigente de la Federación nacional de trabajadores agroindustriales campesinos e indígenas libres del Ecuador - FENACLE (Rosero, 2008:5).

La Asamblea Nacional Constituyente fue un espacio de acceso a la ciudadanía para la construcción de la Carta Magna del Ecuador y representaba la oportunidad de generar cambios profundos en la concepción misma del Estado y su gestión. En este sentido un sinnúmero de organizaciones de la sociedad civil presentaron sus propuestas para ser consideradas en las diferentes Mesas de acuerdo a la temática. En el caso de la soberanía alimentaria, se trabajaron varias propuestas desde organizaciones campesinas de carácter nacional como la FENOCIN, la CONFEUNASSC, y la Mesa Agraria, como se detalla a continuación (CAFOLIS, 2008; Rosero, 2008, Alberto Acosta, 2015, entrevista personal, Rodrigo Collaguazo, 2015 entrevista personal).

Propuesta de la FENOCIN, "la soberanía alimentaria como eje articulador del nuevo modelo de desarrollo". Esta propuesta fue presentada por el mismo Pedro de la Cruz como Presidente de la organización y escrito con apoyo de Manuela Cobacango, dirigente de actas y comunicaciones. Su propuesta incluye que el Estado debe ser garante de la soberanía y seguridad alimentaria de la población con políticas de defensa y reactivación a la pequeña y mediana agricultura, sin dejar el acceso de la población a los alimentos en manos del mercado. Como elementos para fortalecer la producción campesina indígena proponen implementar una revolución agraria que incluya tierras, agua, crédito, servicios, comercialización y tecnología ancestral, y fomentar una producción diversificada con enfoque agroecológico así como la protección de semillas nativas y el impedimento de ingreso de semillas transgénicas (CAFOLIS, 2008: 5).

Por su parte la Confederación del Seguro Social Campesino y la Coordinadora Nacional Campesina - CONFEUNASSC - CNC, a través de su Presidente, César Cabrera, planteaban con una agenda agraria elaborada por los campesinos del país que requería para su implementación "una gran decisión política desde el Estado, campesino y sociedad ecuatoriana" por esta razón su propuesta es llamada la Revolución Agraria. Proponen la Creación del Ministerio de Soberanía Alimentaria, el Instituto Nacional de Revolución Agraria y la Corporación Financiera del Campo. La propuesta de la CONFEUNASSC - CNC además incluye algunos articulados para incluirse en la Constitución, entre ellos se menciona que "Estado, la sociedad y los campesinos tiene la obligación de garantizar la soberanía alimentaria de los pueblos del territorio nacional....", " El Estado declarará como área estratégica el área agropecuaria y pesquera..." (CAFOLIS, 2008: 8-9).

Adicionalmente, y del trabajo conjunto entre tres organizaciones campesinas de carácter nacional se presentó una propuesta conjunta a la Asamblea Nacional Constituyente, elaborada por la Mesa Agraria conformada por FENOCIN, FENACLE y CNC Eloy Alfaro, más algunas organizaciones no gubernamentales. Reconociendo la dificultad de procesar todos los planteamientos de la sociedad civil a la Asamblea, la propuesta trata de sintetizar en cinco ideas concretas su trabajo de reflexión y lucha por reivindicaciones a ser considerada por la Asamblea que incluyen lo siguiente: garantizar la soberanía alimentaria de la población con promoción de la agroecología y protegiendo y promoviendo las agriculturas campesinas mediante acceso a la tierra, agua y servicios democráticos para la producción de alimentos; promover una revolución agraria con cambios profundos en las políticas públicas considerando a la agricultura como eje de un nuevo modelo de desarrollo. (CAFOLIS, 2008: 10).

Por su parte, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador - CONAIE no trató el tema de la Soberanía Alimentaria de manera sólida como las propuestas presentadas aquí, y siguiendo su lucha histórica, concentró sus esfuerzos en los temas de plurinacionalidad, territorio, agua y minería. Sin embargo, se debe resaltar el aporte fundamental de la CONAIE a las organizaciones campesinas en particular indígenas cuando en 1990 con el movimiento indígena liderado por esta organización, logró transformarse de actor social en actor político (CAFOLIS, 2008; Rodrigo Collaguazo, dirigente CONFEUNASSC, entrevista personal).

De todas formas se observa que no hubo una postura conjunta del sector campesino sino que se presentaron de manera fracturada, pesando más sus diferencias que sus múltiples

coincidencias. Los gremios tradicionales que representan a los grandes productores como las cámaras de agricultura y asociaciones de ganaderos no lograron tener mayor presencia, posiblemente por el ambiente de descrédito a las políticas tradicionales, sin embargo, grupos económicos mucho más fuertes como PRONACA o Corporación La Favorita lograron incidir tanto de manera directa, como a través de asesores o funcionarios de gobierno (Rosero, 2008: 2).

Las organizaciones campesinas que optaron por jugar un rol visible durante el trabajo de la mesa 6 fueron la CONFEUNASSC y la CONAIE con delegaciones semanales para constatar los avances y dirección que tomaban los debates. Por su parte, la FENACLE y la FENOCIN, tal vez por contar con dirigentes al interior de la Mesa no tuvieron un rol más protagónico y dejaron la responsabilidad en sus representantes Asambleístas. Esta presencia permanente en Montecristi también fue respaldada por movilizaciones de apoyo, concentraciones e incluso una feria de productos y semillas locales (CAFOLIS, 2008: 3, Rodrigo Collaguazo, 2015, entrevista personal).

En una Síntesis general de los informes de las Mesas Constituyentes, se establece que en la mesa 6, respecto a la Soberanía Alimentaria el objetivo es "Desarrollar disposiciones que garanticen la soberanía alimentaria para la población a partir de la producción agrícola nacional impulsando sistemas agro ecológicos de producción y evitando la dependencia de importaciones de alimentos, protegiendo e incentivando la agricultura campesina de los sectores comunitarios pequeños y medianos productores a través del acceso a la tierra, el agua y a servicios básicos para la producción de alimentos sanos, adecuados, suficientes y precios mínimos de sustentación" evidenciándose, como en las propuestas de las organizaciones, ese vínculo entre soberanía alimentaria y agricultura campesina (Asamblea Constituyente, 2008: 21).

Constitución 2008 (soberanía alimentaria como objetivo estratégico y obligación del Estado).

El trayecto entre el primer borrador de la mesa seis aprobado respecto a la Soberanía Alimentaria y los articulados definitivos de la Constitución no fueron sencillos ni directos. En la primera propuesta del texto aprobado no había obligación del Estado para ejecutar las políticas de soberanía alimentaria. Esta primera propuesta, de acuerdo a Pedro de la Cruz, sintetizaba los aportes presentados por la ciudadanía, las organizaciones sociales y los miembros de la mesa 6 así como integrantes de las mesas 7 y 9 (Asamblea Constituyente, 2008, Oficio Nro. 239-PDC-

08). El informe de mayoría para primer debate del Pleno de la Asamblea Constituyente reconoce la importancia de la pequeña y mediana agricultura como fuente primordial para asegurar la alimentación. El informe presenta un diagnóstico que menciona la problemática de los pequeños y medianos productores, pero la propuesta de articulado "reconoce el derecho del pueblo ecuatoriano a la soberanía alimentaria..." el estado impulsará políticas públicas que garanticen la producción, provisión, distribución y comercialización de alimentos" Reconoce sin embargo que la soberanía alimentaria es un objetivo estratégico del Estado y entre sus principios están el apoyo a las pequeñas y medianas unidades de producción en varias maneras. (Asamblea Constituyente, 2007: 4). El rol que el asesor de Pedro de la Cruz, Luis Andrango, también dirigente de FENOCIN jugó en el replanteo del debate en la mesa vinculando una propuesta más consensuada por las organizaciones sociales fue clave. Convocó a las organizaciones campesinas para llegar a acuerdos mínimos, consiguiendo una propuesta que definía especialmente las obligaciones del Estado, la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados, la prioridad a la pequeña y mediana producción, las tecnologías agro ecológicas, el intercambio libre de semillas la articulación entre los programas alimentarios del Estado y las compras públicas a pequeños y medianos propietarios asociados y el acceso a la tierra (Rosero, 2008: 5, 6).

De acuerdo con Fernando Rosero, el principal debate mantenido se refería a:

...los alcances de la soberanía alimentaria sustentada en la agricultura familiar o economía campesina, y en la pesca artesanal. La controversia fue entre la posición radical –en el sentido de ir a las raíces del problema de la inseguridad alimentaria– que planteó el tema del acceso a los recursos productivos: tierra, agua, créditos, asesoría técnica, capacitación; y una posición light que buscó introducir el tema de la soberanía alimentaria pero sin abordar los puntos críticos, con la expectativa de hacerlo posteriormente en leyes y reglamentos (Rosero, 2008: 6).

En este sentido, la falta de profundidad y frontalidad respecto a los temas de tierra y transgénicos llevaron a un diálogo entre el Presidente de la Asamblea Constituyente, Alberto Acosta cercano a los movimientos campesinos y sus propuestas, y el Presidente Rafael Correa, permeando la inclusión de estos temas, y recuperando las propuestas de las organizaciones sociales lo que llevó a la inclusión del texto definitivo, a partir de los artículos aprobados en la sesión del pleno de la Asamblea Constituyente N° 74 del 2 de julio de 2008, a partir del informe de mayoría de la mesa 6 para segundo y definitivo debate, y se reflejan en los artículos 281, 282 y 288 de la

Constitución (Rosero, 2008: 73, Asamblea Constituyente, 2008; Alberto Acosta, entrevista personal, Asamblea Constituyente, 2008: 138, 139, 141).

Una vez completado el texto constitucional, mediante referéndum del 28 de septiembre de 2008, la Constitución de la República del Ecuador fue aprobada por el 64% del electorado nacional (SENPLADES, 2013: 49).

Forma de elaboración del PNBV (participación de actores que defienden el sector).

Como se mencionó previamente, la Constitución establece en el artículo 280 que el Plan Nacional del Desarrollo (o del Buen Vivir actualmente), es el instrumento al que se deben sujetar las políticas, programas y proyectos políticos así como la programación y ejecución presupuestaria y su observancia es de carácter obligatorio para el sector público (Asamblea Constituyente, 2008: 137). Por otro lado, la Constitución también establece en el artículo 95 respecto a los principios de la participación, que "Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos..." (Asamblea Constituyente, 2008: 67).

Estos dos elementos llevan a la Secretaría Nacional de Planificación SENPLADES, a cargo de elaborar el PNBV, a realizarlo de una manera participativa, tratando de recoger las inquietudes y propuestas ciudadanas. En el caso de la elaboración del Plan Nacional del Buen Vivir 2013, los mecanismos utilizados para promover la participación ciudadana fueron variados y se describen a continuación de manera breve.

Diálogos por el Buen Vivir, estableciendo a través de talleres de trabajo en todas las provincias y zonas de planificación durante el 2012. En estos talleres de participación ciudadana se identificaron nudos críticos de desarrollo que se empataban con objetivos, políticas y lineamientos relacionados con el nudo crítico o propuesta de mejora (SENPLADES, 2015). De cada taller provincial se identificaron tres nudos críticos que se convertirían más adelante en propuestas. Se hicieron dos talleres en cada provincia, empatando nudos críticos con objetivos y políticas del PNBV 2009-2013, vigente al momento. Se replicaron los talleres con diferencias de entre 2 y 3 meses, tiempo en el cual se desarrollaban más las propuestas y se trabajaba el segundo taller con los participantes del primero, sin convocar a nuevos participantes. Posteriormente se realizaron talleres zonales para afianzar las propuestas y se seleccionaron delegados para un taller nacional de presentación de propuestas (SENPLADES, 2015). Se

identificaron en total 97 nudos críticos con la ciudadanía agrupados en 9 temas más amplios que fueron productivo, ambiente, debilidad institucional, educación, participación ciudadana, salud, servicios integrales, seguridad, que a su vez estaban organizados en 37 subtemas distribuidos a lo largo del territorio nacional. Entre las propuestas relacionadas con la agricultura familiar, aunque no se la menciona de manera directa, está dirigida a este sector, se incluyen, Esmeraldas, sobre mejoramiento de vías de acceso, Carchi: fortalecimiento capacitación y asociatividad para productores agropecuarios, Pichincha, mayor representatividad de organizaciones indígenas, Orellana, fortalecimiento de las organizaciones campesinas, indígenas y pueblos afro ecuatorianos, Tungurahua y Cotopaxi, subsidios y financiamientos a las Asociaciones Productoras agrícolas y pecuarias para aportar a la seguridad y soberanía alimentaria ; Santo Domingo: implementar planes de capacitación de pequeños y medianos productores potencializando la producción local y regional; Guayas más vías de acceso, c para que los agricultores puedan transportar y así comercializar sus productos, para alcanzar la soberanía alimentaria; Morona Santiago: generar una bolsa agro productiva y cadena de valor, incentivando créditos comunales y asesoría técnica en temas productivos, agrícolas, ganaderos; Azuay, Fortalecer los encadenamientos y asociatividad entre los diferentes sectores productivos, formalizando al sector productivo mediano y pequeño de la provincia. (SENPLADES, 2012). Los diálogos del Buen vivir contaron con la participación de 5170 participantes distribuidos en todo el país (SENPLADES, 2013: 37).

Talleres, mesas temáticas y grupos focales se desarrollaron con dirigentes nacionales representantes de organizaciones sociales de jóvenes, montubios, afros e indígenas. Similar a los Diálogos por el Buen Vivir, con estos grupos se identificaron nudos críticos y propuestas de solución. Se realizaron dos talleres con indígenas, uno con organizaciones montubias, uno con organizaciones afrodescendientes, y uno con organizaciones de jóvenes. En total se contó con la participación de 1071 personas en total. (SENPLADES, 2013: 37; SENPLADES, 2015).

Veedurías y observatorios, desde estos espacios se realizaron recomendaciones en base a la experiencia del Plan anterior para la adecuada implementación de la política pública. Se contó con la participación de 665 personas.

Talleres participativos de prospectiva a nivel zonal 240 personas identificando problemas clave sobre la visión del país a largo plazo.

Reuniones con delegados de organizaciones sociales nacionales, consejos sectoriales y asambleas locales con la misma metodología de identificación de nudos críticos y elaboración de propuestas, se preparó el material para la Asamblea Plurinacional de Planificación Participativa, creada en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana en la que se aprobó el PNBV 2013-2017 el 8 y 9 de mayo de 2013 previa a la aprobación del Consejo Nacional de Planificación. Este espacio contó con representantes de las Asambleas Locales de Participación, Organizaciones Sociales Nacionales y Consejos Ciudadanos Sectoriales con un total de 276 participantes. (SENPLADES, 2015; SENPLADES, 2013: 37).

Seminario internacional seis paneles de conferencias con expertos internacionales, contando entre ellos con Alicia Bárcena, experta en medio ambiente, desarrollo sostenible, participación ciudadana y políticas públicas, Secretaria Ejecutiva de CEPAL, Ana Ester Ceceña, experta en economía de la UNAM, Atilio Borón, experto en desarrollo regional y construcción se estado democrático, Ha-Joon Chan, experto en economía del desarrollo y nueva economía institucional, Edgar Morín, experto en pensamiento complejo y reformas en educación, Mónica Bruckman, asesora de sectores estratégicos de UNASUR, entre otros. Este espacio contó con la participación de 780 participantes. (SENPLADES; 2013: 37, SENPLADES, 2015).

Maratones radiales y espacios virtuales Programas radiales abiertos a la participación del público y recepción de aportes a través de un portal web. Se contó con la participación de 100 personas. (SENPLADES, 2013: 37).

En total se contó con la participación de alrededor de 8200 personas, y adicionalmente se debe considerar que el primer insumo para la construcción del Plan Nacional del Buen Vivir actualmente en vigencia fue el Plan de Gobierno de Alianza País para el mismo período, que contó con la participación de alrededor de 5000 personas. (SENPLADES, 2013: 37).

Organizaciones campesinas y otros actores relacionados (establecen conexión entre AFC y Soberanía alimentaria).

Como se ha visto hasta aquí, las tesis de las organizaciones campesinas a nivel nacional identificaban a los pequeños y medianos productores como garantes de la soberanía alimentaria. Sus luchas y reivindicaciones surgen con fuerza desde 1990 en que se reconocen como un sujeto político luego de haber pasado por ser actores de un escenario en el cual las agendas se definían desde otros espacios. A partir de alcanzar este reconocimiento con actores políticos con

propuestas y temas a ser incluidos en la agenda política nacional, sus reflexiones y planteamientos fueron cada vez más elaborados y sustentados. A pesar de su fraccionamiento a lo largo de los últimos años, sus planteamientos de alcanzar una soberanía alimentaria a partir del reconocimiento del trabajo de los agricultores como proveedores de alimentos para el resto de familias en el Ecuador, facilitando desde la política pública el acceso a los activos productivos que incluyen los espacios de comercialización justos en condiciones equitativas que favorezcan la producción local (Rodrigo Collaguazo, 2015, entrevista personal).

Por otro lado, la participación de actores estatales con una trayectoria cercana a las organizaciones campesinas y conocedores de sus propuestas, necesidades y sobre todo aportes a la economía y alimentación del país, contribuyó al establecimiento de entendimientos comunes (Carlos Jara, 2015, entrevista personal).

Incorporación de la AFC en el PNBV.

Finalmente, como se presentó en el capítulo anterior, la agricultura familiar campesina, con diferentes acepciones es mencionada no solo en el Plan del Buen Vivir actual sino desde el primer Plan Nacional de Desarrollo, con diferente nivel de profundidad. La Estrategia Nacional de Igualdad y Erradicación de la Pobreza adicionalmente es un hito en la construcción de estos instrumentos de planificación de la gestión estatal y diseño de políticas en el tratamiento que otorga a la agricultura familiar campesina, tanto en su parte de diagnóstico como en las propuestas planteadas.

CONCLUSIONES

La ventana de oportunidad o de política propuesta por Kingdon aunque explica un momento determinado en el proceso de incorporación de un tema en la agenda política del gobierno, que requiere de las tres corrientes planteadas, parece más bien marcar el inicio de un proceso que puede ser largo de incorporación certera de un tema dado. En el caso de la agricultura familiar campesina y el Plan Nacional del Buen Vivir en el Ecuador, se evidencia que el tema del abastecimiento interno de alimentos al ser dependiente de proveedores externos contempla implicaciones económicas, sociales y políticas en el sentido de pérdida de autonomía por parte del Estado al no poder definir las políticas de autoabastecimiento de alimentos y por tanto representa una pérdida de soberanía. Aquí se observa la primera de las tres corrientes planteadas por Kingdon. Por otro lado, se observa que la generación de propuestas parten desde las organizaciones sociales campesinas del Ecuador que buscan el reconocimiento que merecen los pequeños y medianos productores, como se identificaban inicialmente alrededor de los 90s, y posteriormente como agricultura familiar campesina, por su determinante contribución en la provisión de alimentos para la población del país, particularmente aquellos que corresponden a la canasta básica familiar y que más adelante se convertiría en la tesis de soberanía alimentaria, fortalecida incluso por los planteamientos de organizaciones campesinas internacionales como la Vía Campesina. Se evidencia aquí la presencia de la segunda corriente. El escenario político del 2007 con un Presidente electo que siguiendo a su planteamiento de gobierno convocó inmediatamente asumió el poder a una Asamblea Nacional Constituyente de plenos poderes para marcar un cambio radical en la configuración del estado ecuatoriano y la definición de sus políticos, representan claramente la tercera corriente para la apertura de una ventana de oportunidad para poder colocar en la agenda política ecuatoriana los planteamientos que las organizaciones campesinas venían madurando desde hace varios años.

Durante la apertura de esta ventana, se evidencia en el caso de la soberanía alimentaria y la Constitución 2008, que fue determinante el seguimiento que las organizaciones sociales dieron a los debates e informes que se generaron desde la mesa 6 y en el Pleno de la Asamblea y su capacidad de gestión interna para poder llegar a acuerdos en medio de las diferencias para conseguir un fin mayor como es el posicionamiento de los productores campesinos como actores

clave en el alcance de la soberanía alimentaria del país. Sus oportunas intervenciones así como su trabajo de cabildeo con actores de alta influencia como el caso del Presidente de la Asamblea Constituyente facilitaron la inclusión no solo de la Soberanía Alimentaria en la Constitución de la República sino además de todas las condiciones necesarias para que la misma pueda ser alcanzada. Estas condiciones son de acceso a los factores productivos de los agricultores, las condiciones de comercialización equitativas, el acceso a semillas locales, el diseño e implementación de programas de capacitación acordes a la realidad de los productores, a la prohibición de ingreso de semillas transgénicas, y sobre todo, al rol del Estado para poder garantizar que estos elementos se concreten y que la soberanía alimentaria sea una realidad para todos los ciudadanos.

Sin embargo, la inclusión de la soberanía alimentaria, aunque es un logro sumamente importante de los movimientos campesinos del Ecuador, no es el paso final hacia el alcance de sus reivindicaciones. En este sentido, la ventana de oportunidad abierta, en este caso permitió iniciar un proceso de posicionamiento del tema en la agenda política iniciando por la Constitución pero continuando con una serie de otro tipo de instrumentos de política.

En este sentido, el análisis del modelo NATO propuesto por Hood, en torno a la agricultura familiar campesina permite identificar que existen elementos de información, que han sido desarrollados a lo largo de la vigencia del gobierno actual y que todavía siguen habiendo deficiencias, como por ejemplo un registro de la agricultura familiar campesina en el Ecuador en términos de número, distribución, estructura familiar, productividad, cuantificación del autoconsumo, monitoreo de su aporte en el abastecimiento de alimentos a diferentes niveles geográficos, sistemas productivos predominantes, entre otros. La Estrategia Nacional de Igualdad y Erradicación de la Pobreza que partió con los insumos del Plan del Buen Vivir Rural que no llegó a concretarse es el documento que mayor información aporta respecto a la agricultura familiar campesina del país y es el único documento oficial que además plantea una primera definición de este sector en el Ecuador. Es además el instrumento más reciente planteado desde SENPLADES, en noviembre de 2014.

Al observar los instrumentos de autoridad, definitivamente la Constitución marca un hito que determina además la generación de otros instrumentos como la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, y los Planes Nacionales del Buen Vivir, así como la misma ENIEP.

Estos instrumentos definen a su vez otro tipo de instrumentos como en el caso de la creación de la COPISA y el aseguramiento de presupuesto por parte del Estado para su funcionamiento.

Entre los instrumentos del tesoro, se observa que existe efectivamente presupuesto que desde el MAGAP se destina para el fortalecimiento de la agricultura familiar campesina, sin embargo, presupuestos importantes como el destinado para el Plan Tierras, no ha conseguido cambiar las diferencias estructurales de acceso a la tierra, como se puede evidenciar en los diferentes diagnósticos que los PNBVs y la ENIEP presentan sobre este tema desde 2009. Por su parte, el presupuesto destinado a la COPISA, en gran medida sirve para cubrir gastos de personal pero no se observan desde ese espacio generación políticas públicas o instrumentos que evidencien un verdadero cambio hacia la implementación del régimen de soberanía alimentaria y fortalecimiento de la agricultura familiar campesina.

Por su parte, los instrumentos de organización identifican varios avances importantes sobre la importancia que el Estado da a la agricultura familiar campesina. Contar con un Viceministerio de Desarrollo Rural es por ejemplo otro logro de las propuestas campesinas respecto a la institucionalización que permita atender sus válidas necesidades. Haber establecido en el Estatuto del MAGAP una unidad que tenga por productos a desarrollar un registro de las organizaciones vinculadas con la agricultura familiar a nivel nacional, abre la posibilidad de contar con esta herramienta que facilitaría la implementación de política diferenciada para el sector, como el acceso preferencial a la compra pública de las organizaciones registradas, así como a líneas de crédito específicas, beneficios tributarios, asistencia técnica y capacitación, procesos contextualizados para la obtención de registros sanitarios, espacios de comercialización diferenciados y potenciados por sellos de agricultura familiar campesina, entre varias otras líneas posibles de intervención y fortalecimiento. Por otro lado, la misma COPISA es incluso una respuesta cercana a la propuesta planteada en la Asamblea Constituyente por la CONFEUNASSC de poder contar con un Ministerio de Soberanía Alimentaria. Finalmente, la REAF Ecuador es un espacio con un potencial importante de diseño participativo de políticas públicas con respaldo regional y con acceso a experiencias ya adquiridas de otros países miembros con la voluntad explícita de apoyo directo para concretar avances en Ecuador. Todavía es un espacio que está en consolidación y se requiere una mayor apropiación del mismo desde las contrapartes estatales pero sobre todo desde la sociedad civil para poder legitimarlo y aprovecharlo en beneficio del sector.

Se evidencia por lo tanto que utilizar los instrumentos para el análisis de política pública, y en este caso el modelo NATO de Hood, permite identificar la ausencia o presencia de una política. Adicionalmente, las dimensiones de instrumentos sustantivos y procedimentales facilitarían la profundización del análisis sobre todo a nivel de la implementación de políticas. Sin embargo considerando que el problema de política que se quería estudiar está a nivel de la formulación de la política, el estudio de los instrumentos al nivel que se realizó es suficiente para el fin buscado.

De todos modos, y recalcando que en este estudio no se ha pretendido hacer una evaluación de la política de soberanía alimentaria o de la agricultura familiar, llama la atención observar que el tratamiento de estos temas por parte del Estado hasta el momento todavía no genera resultados de ruptura que cambien la estructura productiva agrícola del país. A la vez, se observa que el proceso de inclusión del tema en la agenda política está vinculado con el de diseño de políticas y que es permanente a lo largo del tiempo y que como se planteó en la discusión teórica, el ciclo de políticas no se corresponde con la realidad al considerar que el diseño de políticas refleja más bien un flujo que no es de una sola dirección sino que más bien consiste de avances y retrocesos de las diferentes etapas y muchas veces en paralelo.

En el caso de la agricultura familiar campesina por tanto, los avances que se logren alcanzar en cuanto a una implementación de política que se corresponda con la realidad y demanda de los actores requiere de una legitimación continua de las mismas por parte de las organizaciones campesinas así como un seguimiento permanente de los resultados y de cabildeo permanente para seguir consolidándose.

Se observa adicionalmente que la incorporación de un tema tan importante para los productores familiares campesinos como es la soberanía alimentaria, que además beneficia a la población ecuatoriana en su conjunto, no es suficiente, incluso con su posicionamiento en la Constitución y junto con la agricultura familiar campesina en los Planes Nacionales del Buen Vivir para alcanzar la atención diferenciada por parte del Estado. Es necesario un compromiso no solo estatal sino, como planteaban las organizaciones, compromisos de los productores y de la sociedad en conjunto. Como consumidores, cada uno de los ecuatorianos también jugamos un rol fundamental en el cambio de los sistemas productivos y de distribución de alimentos, y por tanto en la incidencia sobre el diseño e implementación de políticas. La falta de comprensión y por tanto de implicación desde la sociedad hacia poder alcanzar una verdadera soberanía alimentaria,

entendiendo que sin agricultores produciendo en el campo en condiciones dignas, no podremos asegurar el abastecimiento de alimentos propios para las futuras generaciones y no generará cambios en las agendas políticas del Estado.

Haber conseguido incluir a la Soberanía Alimentaria en la Constitución y a la Agricultura Familiar en los Planes Nacionales del Buen Vivir, no es un tema menor de todas formas. Abre la posibilidad y da la cobertura jurídica para que tanto actores estatales como de la sociedad civil puedan proponer acciones concretas y participar en el diseño de políticas públicas que efectivamente garanticen el acceso a la "autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente", derecho constitucional planteado en el Artículo 281 del a Constitución.

En este sentido, existe de manera generalizada un desconocimiento del texto constitucional en la población ecuatoriana, y por tanto el poder exigir el cumplimiento de los derechos planteados en ella se vuelve parcial o incluso totalmente ausente.

Desde el punto de vista del análisis de política pública, se observa la fortaleza del estudio de los instrumentos de política, que en este estudio no llegaron a la profundidad de lo planteado por Howlett al diferenciar instrumentos procedimentales y sustantivos. Esto se debe sobre todo a que el estudio no buscaba estudiar a profundidad una política determinada sino como la puesta en agenda de un tema se evidencia no solo en la agenda en sí, en este caso la soberanía alimentaria o la agricultura familiar campesina, sino en los instrumentos que se relacionen con esta inclusión real del tema en la agenda.

Respecto al seguimiento de procesos, en este estudio permitió la constatación de la ventana de oportunidad, sin embargo evidencia que no es per se la explicación de la inclusión de un tema en la agenda política del Estado. Se puede considerar de manera clara que la determinación estatal de reconocer a nivel constitucional que la soberanía alimentaria es un objetivo estratégico del Estado y que es su obligación alcanzarla para todos los ciudadanos del Ecuador es definitivamente el disparador del mecanismo causal identificado para vincular a X y Y. Es entonces acertado suponer que existe una relación entre la X propuesta, la Asamblea Nacional Constituyente y el efecto observable, la inclusión de la agricultura familiar y campesina en el Plan Nacional del Buen Vivir. La virtud del mecanismo causal en este caso radica en que se puede observar que a partir de la apertura de la ventana de oportunidad, tuvieron que darse una serie de sucesos (entidades y acciones) para que el tema sea incluido de una manera más

adecuada, particularmente en la ENIEP, que se constituye en una suerte de apéndice del PNBV 2013 – 2017 y es en parte su brazo operativo. Considerando que este es un documento relativamente reciente, se resalta la necesidad de poder dar un seguimiento de lo que ha sucedido en cuanto a su implementación en estos ya 10 meses desde su lanzamiento oficial en noviembre 2014.

Adicionalmente, el estudio de mecanismo causal permite tener una comprensión más profunda de las causas y relaciones existentes entre diferentes momentos de un período de tiempo determinado que reflejan las dinámicas continuas involucradas con el diseño de política pública, partiendo desde la inclusión de un tema en la agenda política.

Asimismo, se puede contribuir a partir de este estudio a las posturas que plantean que el ciclo de políticas no refleja la realidad del proceso dinámico de las políticas públicas en el que los actores políticos participan en diferentes momentos del mismo jugando inclusive diferentes roles. En el caso de la inclusión de un tema en la agenda, o el inicio del diseño de políticas, este ha tomado varios matices e intensidades a lo largo de estos últimos ocho años, con avances y retroceso de diferente ritmo, incluso dentro de un mismo gobierno en todo el período. Es interesante por ejemplo ver el rol clave que en el tema en estudio jugó el entonces Presidente de la Asamblea Constituyente que además fue uno de los fundadores del movimiento País y que actualmente es considerado de oposición, habiendo participado incluso como candidato presidencial en las últimas elecciones de 2013. Este es solo un ejemplo de las complejas dinámicas internas de un movimiento que en sus inicios buscó conglomerar a un abanico de actores con diferentes posturas hacia una propuesta más integradora pero que con el paso del tiempo retoma las diferencias iniciales y llega a fragmentarse. Las diferentes posturas en torno a los temas a incluirse en la Constitución no son particulares del trabajo de construcción de la carta magna del estado ecuatoriano, sino reflejan la multitud de posiciones dentro de una misma agrupación política que determina finalmente diferentes formas de tratar los temas a lo largo del tiempo. Los Planes Nacionales del Buen Vivir y sus diferentes tratamientos a la agricultura familiar campesina pueden ser una evidencia de esta pugna de posiciones al interior del movimiento oficialista. De ahí que la incidencia de las organizaciones sociales para mantener la atención estatal sobre sus propuestas debe ser permanente con diferentes estrategias.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis (2007). “Estudio Introductorio”. En Aguilar, Luis ed., “*Problemas públicos y agenda de gobierno*”. México, D.F.: Miguel Angel Porrúa.
- Beach, Derek y Rasmus Brun Pedersen, (2013), “Process Tracing Methods, Foundations and Guidelines”. University of Michigan Press, EUA.
- Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet (2009) “Diccionario de políticas públicas.” Traducido por Ana Carolina González, Jean Francois Jolly, Valeria Herrán y David Soto. Universidad externado de Colombia, Colombia.
- CAFOLIS (2008) “Soberanía Alimentaria, referentes para una propuesta constitucional.” Mayo 2008, número 2, Quito, Ecuador.
- CAFOLIS (2015) “Líneas de acción de la REAF Ecuador para la construcción de políticas públicas diferenciadas para repotenciar las agriculturas familiares campesinas y comunitarias.” página web institucional, http://www.cafolis.org/index2.php?option=com_content&task=view&id=726&pop=1&page=0&Itemid=106
- Chayanov, Alexander, (1925, 1987). “La organización de la unidad económica campesina: introducción”. En economía campesina “*Presentación y selección de textos*”, Orlando Plaza ed., centro de estudios y promoción del desarrollo, segunda edición, Lima, Perú.
- Cobb, Roger y Marc Ross (1997) “Agenda setting and the denial of agenda access: key concepts.” En Cobb, Roger y Marc Ross eds. “*Cultural strategies of agenda denial: avoidance, attack, and redefinition.*” Lawrence: University Press of Kansas. xiii, 230 p.
- Cohen, Michael D., James G. March, y Johan P. Olsen (1972). “A Garbage Can Model of Organizational Choice”. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, No. 1 (Mar., 1972), pp. 1-25
- Douglas, Mary y Aaron Wildavsky. (1982) “Risk and Culture: An Essay on Selection of Technological and Environmental Dangers”. Berkeley: California University Press
- Downs, A. (1972). “Up and down with ecology”: The issue attention cycle. *Public interest*, 28(1), 38-50.
- Elder, Charles y Roger Cobb, (2007) “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos” En Aguilar, Luis ed., “*Problemas públicos y agenda de gobierno.*” México, D.F.: Miguel Angel Porrúa. 285 p.
- FAO, (2014). “The State of Agriculture, innovation and family farming.” Rome.
- FAO, (2015). Página web institucional del Año Internacional de la Agricultura Familiar, <http://www.fao.org/family-farming-2014/es/>
- FIDA, (2013) Boletín de Prensa, <http://fidamercosur.org/site/index.php/noticias/214-taller-reaf-en-ecuador>
- Forero, Jaime, (2014). “Introducción en Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe, Balance, desafíos y perspectivas”, Eric Sabourin, Mario Samper y Octavio Sotomayor, Coords. CEPAL, Santiago, Chile.
- Garner, Elisabeth Garner y Ana Paula De la O, (2012). “Identifying the ‘family farm’: an informal discussion on the concepts and definitions.” *Gender, Equity and Rural Employment Division*, FAO.

- Guzmán, Lya y Salomón Salcedo, (2014). “Marco teórico de la institucionalidad para la agricultura familiar, en América Latina y el Caribe, Recomendaciones de Política”. Salomón Salcedo y Lya Guzmán, Eds., FAO, Santiago, Chile.
- Hernández, Roberto, (1999). “Teorías sobre campesinado en América Latina: una evaluación crítica.” Eevista Chilena de Antropología N°12, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- Hood, Christopher y Helen Margetts, *The Tools of Government in the digital Age*, Palgrave Macmillan, Nueva York, EUA.
- Houtart, Francois. 2014, El carácter global de la agricultura campesina, en *Agriculturas campesinas en Latinoamérica: propuestas y desafíos*, Francisco Hidalgo, Francios Houtart, Polar Lizárraga, eds., IAEN, Quito, Ecuador.
- Howlett, Michael. (1997). “Issue-Attention and Punctuated Equilibria Models Reconsidered: An Empirical Examination of the Dynamics of Agenda-Setting in Canada.” *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 30, No. 1, pp. 3-29
- Howlett, Michael. (1999). “Rejoinder to Stuart Soroka, Policy Agenda-Setting Theory Revisited: A Critique of Howlett on Downs, Baumgartner and Jones, and Kingdon”. *Canadian Journal of Political Science*, 32(04), 773-779.
- Howlett, Michael (2011) “Designing public policies: principles and instruments.” *United States of America: Ney York: Routledge: Taylor & Francis Group*. 236 p
- Howlett, Michael, M. Ramesh y Anthony Perl (2009) “Studying public policy: policy cycles & policy subsystems.” Toronto: Oxford: New York: Oxford University Press. 298
- Kingdon, J. W. (1995) “Agendas, alternatives, and public policies.” 2da edición, Addison-Wesley Educational Publishers, EUA.
- Leporati, Michel, Salomón Salcedo, Byron Jara, Verónica Boero y Mariana Muñoz, (2014). “La agricultura familiar en cifras.” En *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe, Recomendaciones de Política*, Salomón Salcedo y Lya Guzmán, Eds., FAO, Santiago, Chile.
- Lowi, T. J. (1972). “Four systems of policy, politics, and choice.” *Public administration review*, 298-310
- Maletta, Héctor, (2011). “Tendencias y perspectivas de la agricultura familiar en América Latina, Documento de Trabajo N°1.” Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo RIMISP, Santiago, Chile.
- Muller, Laudemir y Adoniram Sanches, (2014). “El desarrollo de políticas públicas para favorecer la agricultura familiar, la experiencia de Brasil.” En *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe*, Recomendaciones de Política, Salomón Salcedo y Lya Guzmán, Eds., FAO, Santiago, Chile.
- Parsons, Wayne, (1995). “Public Policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis.” Edward Elgar, Cheltenham, UK – Northampton, USA
- Peters, B. G. (1994). “Agenda-setting in the European Community.” *Journal of European Public Policy*, 1(1), 9-26.
- Rocheffort David y Roger Cobb (1994) “Problem Definition: an emerging perspective.” En David Rocheffort y Roger Cobb, ed. *The politics of problem definition: shaping the policy agenda*. Lawrence, Estados Unidos: University Press of Kansas. viii, 216 p.
- Rocheffort, David y Roger Cobb (1993). “Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice.” *Policy Studies Journal*, Vol. 21, No. 1, pp 56-71

- Rosero Garcés, Fernando, (2008). “La Asamblea Constituyente: contexto, funcionamiento y estrategia de actores.” Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza, París, Francia
- Rosero Garcés, Fernando, (2008). “El nuevo debate sobre soberanía alimentaria.” La tendencia - Revista de análisis político, N°8 octubre/ noviembre 2008, ILDIS, Quito, Ecuador
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. (1993). “Policy change and learning: An advocacy coalition framework”. *Boulder: Westview*.
- Sabourin, Eric, Mario Samper, Jean Francois Le Coq, Gilles Massardier, Octavio Sotomayor y Jacques Marzin, (2014). “Análisis transversal de las políticas sobre agricultura familiar en América Latina.” En *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe, Balance, desafíos y perspectivas*, Eric Sabourin, Mario Samper y Octavio Sotomayor, Coords. CEPAL, Santiago, Chile.
- Salcedo, Salomón, Ana Paula De la O y Lya Guzmán, (2014). “El concepto de agricultura familiar en América Latina y el Caribe.” En *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe, Recomendaciones de Política*, Salomón Salcedo y Lya Guzmán, Eds., FAO, Santiago, Chile.
- Schneider, Sergio, (2014). “La agricultura familiar en América Latina, un nuevo análisis comparativo.” Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, FIDA.
- Soroka, S. (1999). “Policy agenda-setting theory revisited: A critique of Howlett on Downs, Baumgartner and Jones, and Kingdon.” *Canadian Journal of Political Science*, 32(04), 763-772.
- Van der Ploeg, Jan Douwe, (2013). “Diez cualidades de la agricultura familiar.” *Revista de Agroecología, LEISA*, N° 4 vol. 29 dic 2013, Lima, Perú.
- Wildavsky, Aaron (1979). “Speaking truth to power.” Transaction Publishers. Willson, ed. *Sociology and the public agenda*, American Sociological Association presidential series.

DOCUMENTOS

- Asamblea Constituyente. *Hacia la formulación de informes de las Mesas Constituyentes*, 2007 Fernando Cordero, Primer Vicepresidente de la Asamblea Constituyente, Montecristi, Ecuador.
- Asamblea Constituyente. *Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente*, 2007 Montecristi, Ecuador.
- Asamblea Constituyente, *Constitución de la República del Ecuador*, 2008, Quito, Ecuador.
- Asamblea Constituyente, *Informe de Mayoría para primer debate del Pleno de la Asamblea Constituyente*, Mesa N° 6, 22 de mayo de 2008, Montecristi, Ecuador.
- Asamblea Constituyente, *Oficio N° 239 - PDC-08, 23 de mayo de 2008*, Entrega informe Mayoría Mesa 6, Pedro de la Cruz, Montecristi, Ecuador.
- Asamblea Constituyente, *Síntesis General de los Informes de las Mesas Constituyentes*, Fernando Cordero, abril 2008, Montecristi, Ecuador.
- Asamblea Nacional, *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, 2009, Quito, Ecuador.
- Asamblea Nacional, *Ley Orgánica del Régimen de Soberanía alimentaria*, 2010, Quito, Ecuador.
- COPISA, *Distributivo de personal, documentos de transparencia institucional*, <http://www.soberaniaalimentaria.gob.ec/wp-content/uploads/2015/Julio/Comunicacion/> visitado en agosto 2015

COPISA, Información financiera años 2013, 2014, 2015, documentos transparencia institucional, www.soberaniaalimentaria.gob.ec visitado en agosto 2015

Correa, Rafael, *Discurso de posesión Presidencial*, 15 de enero de 2007, <http://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/07/Posesion-Presidente-2007.pdf> visitado en agosto 2015

MAGAP, *Acuerdo Ministerial N° 281, Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca* - MAGAP, 2011, Quito, Ecuador

MAGAP, Boletín de prensa, 2013 <http://www.agricultura.gob.ec/ecuador-realiza-taller-reunion-especializada-de-agricultura-familiar-reaaf-con-delegaciones-del-mercosur/> visitado en agosto 2015

MAGAP, *Memorando MAGAP - M.A.G.A.P.- 2013 - 0859 - M*, Quito, Ecuador, 2013

MAGAP, *Boletín de prensa*, 2015, <http://www.agricultura.gob.ec/secretario-de-unasur-destaca-compras-publicas-a-productores/> visitado en agosto 2015

MAGAP, *Información financiera años 2013, 2014, 2015*; www.agricultura.gob.ec/transparencia visitado en agosto 2015

ONU, *Resolución aprobada por la Asamblea General el 22 de diciembre de 2011*, Año Internacional de la Agricultura Familiar 2014, Roma.

Presidencia de la República de Ecuador, *Decreto Ejecutivo N° 2 del 15 de enero de 2007*, Quito, Ecuador

Presidencia de la República de Ecuador, *Decreto Ejecutivo N° 148 del 27 de febrero de 2007*, Quito, Ecuador

REAF, 2013 *Boletín de prensa*, <http://www.mda.gov.br/reaaf/ptbr/noticias/se-extienden-las-fronteras-de-la-reaaf-ecuador-dice-presente> visitado agosto 2015

SENPLADES, (2007) *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Quito, Ecuador

SENPLADES, (2009), *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Quito, Ecuador

SENPLADES, *Propuestas provinciales ciudadanas para las políticas nacionales*, 2012, 7 zonales. Quito, Ecuador

SENPLADES, (2013) *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Quito, Ecuador

SENPLADES, (2014), *Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza*, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Quito, Ecuador.

SENPLADES, *Boletín de prensa*, Construcción participativa del Plan para el Buen Vivir culmina en Montecristi, <http://www.planificacion.gob.ec/construccion-participativa-del-plan-para-el-buen-vivir-culmina-en-montecristi/> visitado en agosto 2015

SENPLADES, *Diálogos por el buen vivir, Grupos focales* <http://dialogosbuenvivir.gob.ec/index.php/participacion/propuestas-para-las-politicas-nacionales/grupos-focales.html> visitado en agosto 2015

SENPLADES, *Diálogos por el buen vivir, Propuestas provinciales para las políticas nacionales*. <http://dialogosbuenvivir.gob.ec/index.php/participacion/propuestas-para-las-politicas-nacionales/propuestas-provinciales.html> visitados en agosto 2015

ENTREVISTAS

Código 01: 18 de mayo de 2015, Carlos Jara, Asesor de la Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza

Código 02: 18 de junio de 2015, Alberto Acosta, Presidente de la Asamblea Constituyente, (2007-2008)

Código 03: 29 de junio de 2015, Rodrigo Collaguazo, dirigente campesino de la CONFEUNASSC

ANEXOS

ANEXO 1
Objetivos, políticas y lineamientos estratégicos del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 relacionados con la agricultura familiar y campesina de manera directa o indirecta
<i>Objetivo 2: Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad</i>
<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</i>
c. Crear y fortalecer mecanismos justos de encadenamiento productivo de la agricultura familiar campesina y medios alternativos de comercialización, promoviendo y fortaleciendo la asociatividad y la soberanía alimentaria, con principios de igualdad, equidad y solidaridad.
g. Mejorar los niveles de productividad de la agricultura familiar y campesina y demás sistemas agroproductivos mediante sistemas de producción que respeten la naturaleza y la pertinencia cultural.
h. Abrir y garantizar canales de exportación para los productos de la agricultura familiar y campesina, aprovechando la demanda global de productos alimenticios.
i. Garantizar el acceso, el uso y el intercambio de semillas locales de calidad en todo el territorio nacional y promover el uso de biotecnología con pertinencia cultural y geográfica y protegiendo la soberanía alimentaria.
m. Mejorar la gestión de los territorios rurales del país para asegurar la soberanía alimentaria nacional, privilegiando las prácticas orgánicas y las tradicionales sostenibles 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.
<i>Política 2.12. Promover la formación de una estructura nacional policéntrica de asentamientos humanos, que fomente la cohesión territorial</i>
i. 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.
<i>Objetivo 3. Mejorar la calidad de vida de la población</i>
<i>Política 3.6. Promover entre la población y en la sociedad hábitos de alimentación nutritiva y saludable que permitan gozar de un nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual acorde con su edad y condiciones físicas</i>
n. Articular la producción local/nacional, su distribución y su consumo a las necesidades nutricionales de la población, a fin de garantizar la disponibilidad y el acceso permanente a alimentos nutritivos, sanos, saludables y seguros, con pertinencia social, cultural y geográfica, contribuyendo con la garantía de la sostenibilidad y soberanía alimentarias.

ANEXO 1 (CONTINUACIÓN)
Objetivos, políticas y lineamientos estratégicos del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 relacionados con la agricultura familiar y campesina de manera directa o indirecta
<i>Objetivo 7. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental, territorial y global</i>
<i>Política 7.2. Conocer, valorar, conservar y manejar sustentablemente el patrimonio natural y su biodiversidad terrestre, acuática continental, marina y costera, con el acceso justo y equitativo a sus beneficios</i>
f. Fortalecer la aplicación de la normativa para la conservación, recuperación y protección de los recursos genéticos de la agrobiodiversidad y especies silvestres emparentadas, a fin de reducir la erosión genética y garantizar la soberanía alimentaria.
<i>Política 7.5. Garantizar la bioseguridad precautelando la salud de las personas, de otros seres vivos y de la naturaleza</i>
c. Implementar protocolos que permitan prevenir y manejar los efectos adversos que pueda generar la biotecnología moderna en la salud humana, la soberanía alimentaria y la conservación y el uso de la biodiversidad.
<i>Política 7.11. Promover la consolidación de la Iniciativa Yasuní-ITT</i>
d. Incrementar el acceso a servicios básicos y al uso de energías renovables, sustentables, eficientes y culturalmente apropiadas, de las poblaciones de la reserva de la biosfera Yasuní, generando autoeficiencia y sin afectar su soberanía alimentaria.
e. Impulsar actividades productivas basadas en el bioconocimiento y en la soberanía alimentaria, articuladas al Buen Vivir rural, en la Reserva de Biosfera de Yasuní y su Zona de transición.
<i>Política 7.12. Fortalecer la gobernanza ambiental del régimen especial del Archipiélago de Galápagos y consolidar la planificación integral para la Amazonía</i>
j. Fomentar la innovación y la sustentabilidad en el sector agropecuario, para garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, así como la prevención del ingreso de especies invasoras, mediante el acceso a sistemas productivos sustentables, la bioseguridad, el uso de tecnologías apropiadas y la cohesión del tejido social, que dinamicen la economía social y solidaria.
<i>Objetivo 8 Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible</i>
<i>Política 8.1. Invertir los recursos públicos para generar crecimiento económico sostenido y transformaciones estructurales</i>
e. Impulsar la nueva institucionalidad del sector financiero público, orientado a promover la transformación de la matriz productiva, la inclusión financiera democrática para la igualdad, la soberanía alimentaria, el desarrollo territorial y la vivienda de interés social.
<i>Política 8.6. Mantener la sostenibilidad biofísica de los flujos económicos</i>
b. Minimizar la huella ecológica del sistema de transporte de bienes y servicios mediante la reducción de distancias de provisión de los mismos y el fomento a la soberanía alimentaria.
h. Evitar la privatización de los espacios públicos y generar y proteger espacios públicos de comercio que potencien la producción local, la compra directa a productores y la reducción del impacto ecológico de la comercialización y distribución.

ANEXO 1 (CONTINUACIÓN)
Objetivos, políticas y lineamientos estratégicos del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 relacionados con la agricultura familiar y campesina de manera directa o indirecta
<i>Objetivo 9: Garantizar el trabajo digno en todas sus formas</i>
<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</i>
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>
<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</i>
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 la experimentación local, el desarrollo y acceso al conocimiento, el intercambio de técnicas y tecnologías, la capacidad de innovación social, la sistematización de experiencias e interaprendizaje, para mejorar los procesos productivos, especialmente de la agricultura familiar campesina, de la Economía Popular y Solidaria y las Mipymes en el sector rural.
i. Incrementar la cobertura y el acceso equitativo al riego e impulsar la cogestión de los sistemas de irrigación, aprovechando las formas organizativas y saberes locales, para garantizar la soberanía alimentaria.
<i>Objetivo 11 Asegurar la soberanía y de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica</i>
<i>Política 11.1. Reestructurar la matriz energética bajo criterios de transformación de la matriz productiva, inclusión, calidad, soberanía energética y sustentabilidad, con incremento de la participación de energía renovable</i>
b. Aprovechar el potencial de desarrollo de la bioenergía, sin detrimento de la soberanía alimentaria y respetando los derechos de la naturaleza.
<i>Política 11.4. Gestionar el recurso hídrico, en el marco constitucional del manejo sustentable y participativo de las cuencas hidrográficas y del espacio marino</i>
d. Crear y fortalecer mecanismos de acceso al agua para riego y su redistribución equitativa para garantizar la soberanía alimentaria.

Fuente: SENPLADES, 2013.

ANEXO 2
Objetivos, políticas y lineamientos estratégicos del Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 relacionados con la agricultura familiar y campesina de manera directa o indirecta
<i>Objetivo 1: Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad</i>
Política 1.8. Impulsar el Buen Vivir rural.
a. Generar mecanismos que fortalezcan la complementariedad rural-urbana, equilibrando sus relaciones demográficas, productivas y culturales.
b. Desarrollar iniciativas intersectoriales articuladas para la prestación de servicios públicos que promuevan la equidad territorial y los derechos de la población rural, así como la inclusión social y económica de poblaciones con discriminaciones múltiples.
c. Promover, fortalecer y revalorizar las culturas campesinas, de sus formas de organización y prácticas.
d. Fomentar actividades productivas que mejoren las condiciones de vida de la población rural, e impulsar la generación de valor agregado.
e. Mejorar las condiciones para el abastecimiento de insumos productivos, la producción primaria, el procesamiento, la comercialización y distribución.
f. Apoyar a las pequeñas economías campesinas en los procesos de almacenamiento y poscosecha a través de capacitación, asistencia técnica y dotación de equipamiento e infraestructura de apoyo.
g. Generar espacios y mecanismos de intercambios alternativos de bienes y servicios.
h. Promover cadenas cortas de comercialización que conecten a productoras y productores con consumidoras y consumidores, para generar mercados con precios justos y promover la soberanía alimentaria y las complementariedades entre el campo y la ciudad.
i. Crear y fortalecer mecanismos para la asignación de agua para riego a las y los pequeños productores que contribuyen a la soberanía alimentaria, respetando las prelación establecidas en la Constitución.
j. Redistribuir recursos hídricos para riego dentro de una gestión integral e integrada de cuencas hidrográficas, respetando los derechos de la naturaleza, así como su articulación en los territorios, con especial énfasis en el manejo y protección de fuentes de agua.
k. Incrementar la inversión e incentivos socioeconómicos en el sector rural para las pequeñas y medianas economías familiares y organizaciones o asociaciones de la economía solidaria dirigidas a la producción diversificada de bienes y servicios, con énfasis en los servicios turísticos comunitarios, especialmente aquellos conducidos por mujeres.
4. Metas
1.8.1. Duplicar la participación de la agricultura familiar campesina en las exportaciones agrícolas al 2013.

ANEXO 2 (CONTINUACIÓN)
Objetivos, políticas y lineamientos estratégicos del Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013 relacionados con la agricultura familiar y campesina de manera directa o indirecta
<i>Objetivo 11: Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible</i>
<i>Política 11.3. Impulsar las condiciones productivas necesarias para el logro de la soberanía alimentaria.</i>
a. Fomentar la pesca artesanal mediante programas de asociatividad, apoyo tecnológico y protección de las reservas pesqueras.
b. Reconvertir, en casos específicos, unidades dedicadas al monocultivo exportador hacia la producción de alimentos para el mercado local, cuando se trate de recuperar vocaciones productivas previas o de mejorar los ingresos de las y los productores directos.
c. Incentivar programas de conservación y recuperación de productos y semillas tradicionales.
d. Fomentar la producción de alimentos sanos y culturalmente apropiados orientados al consumo interno, mediante un apoyo integral que potencie las capacidades productivas y la diversidad de las pequeñas y medianas unidades, urbanas y rurales, de las comunidades campesinas, indígenas, montubias y afroecuatorianas.
e. Impulsar la industria nacional de alimentos, asegurando la recuperación y la innovación de productos de calidad, inocuos y de alto valor nutritivo, el vínculo con la producción agropecuaria y con el consumo local, y minimizando el uso y el desecho de embalajes.
f. Proteger la producción local de alimentos básicos a través de precios de sustentación, subsidios productivos y mecanismos similares.

Fuente: SENPLADES, 2009.

ANEXO 3
Objetivos, políticas y lineamientos estratégicos del Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2010 relacionados con la agricultura familiar y campesina de manera directa o indirecta
<i>Objetivo 1. Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial</i>
<i>Política 1.1. Impulsar la economía social y solidaria, generar empleo productivo digno y reconocer el trabajo en todos sus ámbitos.</i>
Para el caso del agro se propone la creación de un fondo agropecuario.
<i>Estrategias:</i>
2. Fomento a la organización social y comunitaria a partir de los programas de generación de trabajo y empleo.
<i>Política 1.3. Fomentar el desarrollo rural integral y asegurar la soberanía alimentaria.</i>
1. Incremento de la inversión en el sector rural.
2. Promoción de la organización campesina y acompañamiento de sus procesos de fortalecimiento económico en los mercados.
3. Regulación del uso y acceso a tierras improductivas, favoreciendo a los pequeños productores y comunidades rurales con equidad de género.
4. Realización de reformas institucionales y jurídicas tendientes a fortalecer la regulación y el acceso al agua en el país.
5. Promoción de la seguridad de la tenencia y la titulación masiva de las tierras con equidad de género.
6. Reforma del Banco Nacional de Fomento para que responda a las necesidades de financiamiento de las pequeñas y medianas agriculturas familiares y de las organizaciones o asociaciones de economía solidaria.
7. Articular y fomentar el intercambio de alimentos entre zonas rurales y urbanas a nivel microregional, sustituyendo producciones extraregionales y generando mercados libres de intermediarios y con precios justos

ANEXO 3 (CONTINUACIÓN)
Objetivos, políticas y lineamientos estratégicos del Plan Nacional del Buen Vivir 2007-2010 relacionados con la agricultura familiar y campesina de manera directa o indirecta
<i>Objetivo 11. Establecer un sistema económico solidario y sostenible</i>
<i>Política 11.1. Procurar a la población una canasta de alimentos nutricional, asequible, segura y continua en base a la producción agrícola nacional</i>
1. Fomento a la producción para consumo interno mediante el apoyo financiero y técnico a pequeños y medianos productores y a las comunidades campesinas; gestión de las cadenas de valor con criterios territoriales; y política arancelaria protectora de la producción agrícola para los mercados internos. Los programas correspondientes deben estipularse en consenso, con la participación de todos los involucrados.
2. Impulso a un programa de desarrollo rural integrado que incorpore programas de crédito de fomento para el mejoramiento tecnológico de la producción de alimentos.
4. Desarrollo de un programa nacional público de comercialización de productos agrícolas de primera necesidad.
5. Impulso de un programa internacional de comercio justo de los productos agrícolas nacionales.
<i>Política 11.27. Promover una política comercial estratégica –protectora / competitiva- basada en la explotación de economías de escala, para impulsar el crecimiento de las exportaciones en sectores específicos y proteger a los sectores productivos sensibles.</i>
3. Establecimiento de la política arancelaria de protección a los productos de la economía social y solidaria, y para garantizar la soberanía alimentaria.
<i>Política 12.1. Estructurar un nuevo modelo descentralizado de gestión estatal, que promueva el desarrollo territorial y profundice el proceso de descentralización y desconcentración.</i>
4. Definición de una política nacional de Ordenamiento Territorial que respete las prioridades de conservación y soberanía alimentaria.

Fuente: SENPLADES, 2007.

ANEXO 4
Lineamientos y estrategias para el eje de Revolución agraria y soberanía alimentaria de la ENIEP
<i>Lineamiento 1. Mejorar la productividad de la agricultura familiar campesina y la pesca artesanal, para alcanzar la soberanía alimentaria, la justicia económica y la sustentabilidad ambiental.</i>
<i>Estrategias</i>
1.1 Favorecer la diversificación productiva y las actividades asociativas creadoras de valor agregado, generando economías solidarias de aglomeración y diversidad, que reduzcan los costes generales y los de transacción, en el marco de la sustentabilidad y la justicia económica.
1.2 Aumentar las oportunidades de acceso campesino a la tierra, bajo principios de eficiencia productiva, sustentabilidad y equidad.
1.3 Impedir el acaparamiento y la concentración de la propiedad y la renta de la tierra con aptitud agrícola.
1.4 Revertir los procesos de minifundización y precarización de la tenencia de la tierra con aptitud agrícola.
1.5 Impulsar la democratización del acceso campesino al agua de riego y la tecnificación del riego parcelario.
1.6 Implementar sistemas eficientes de rescate, investigación, mejoramiento y multiplicación de semillas criollas de calidad, promover la ampliación de los bancos de semillas comunitarios, y garantizar el acceso, uso e intercambio libre de semillas, para proteger la biodiversidad y la soberanía alimentaria.
1.7 Crear y priorizar líneas de crédito diferenciadas y de fácil acceso, orientadas al fortalecimiento de la agricultura familiar campesina.
1.8 Mejorar el potencial de captación de excedentes y utilidades de los pequeños y medianos productores agropecuarios y rurales.
1.9 Crear sistemas de certificación orgánica y agroecológica públicos, garantizando su accesibilidad y generalización.
1.10 Fortalecer las capacidades técnicas, tecnológicas, organizacionales y de comercialización de la pesca artesanal, garantizando mayor rentabilidad de la actividad, la pertinencia cultural y la protección del ambiente.
1.11 Formular un programa nacional de escuelas de formación y capacitación de gestores sociales territoriales, así como de líderes y lideresas, para facilitar procesos de articulación intersectorial, cohesión, participación, organización e innovación social.
1.12 Incentivar la conformación de redes y plataformas de innovación y ampliación de competencias, vinculando a las universidades e instituciones públicas y privadas, a escala nacional y territorial, en torno a temas identificados como prioritarios para el Buen Vivir de la población urbana y rural en condiciones de pobreza.
<i>Lineamiento 2. Mejorar la infraestructura productiva y de comercialización: el almacenaje, el transporte, el riego comunitario, la electrificación, la comunicación, los caminos vecinales rurales y la conectividad digital.</i>
<i>Estrategias</i>
2.1 Controlar el acaparamiento, el desperdicio y la degradación del agua de riego.
2.2 Ampliar y rehabilitar los sistemas de riego parcelario y comunitario, y tecnificar su manejo.

2.3 Aumentar el poder de mercado de los campesinos y sus organizaciones, reducir los márgenes de intermediación, crear circuitos cortos, agrocentros comunitarios y servicios de comercialización solidaria.
2.4 Multiplicar las ferias agroecológicas y los agrocentros comunitarios en todos los niveles de la organización territorial urbana y rural.
2.5 Aumentar y fortalecer los sistemas de comercialización directa y alternativa (ferias de productores, canastas solidarias locales, tiendas campesinas, compras públicas o comercio justo) identificados en la línea de base de la Coordinación General de Redes Comerciales del Magap.
2.6 Conformar por lo menos una red solidaria comercial a nivel provincial, dotada de servicios logísticos e infraestructura.
2.7 Diseñar y establecer una plataforma virtual comercial y un almacén virtual para la compra directa de productos campesinos en línea.
<i>Lineamiento 3. Detener los procesos de degradación de la base productiva de los recursos naturales vinculados a la actividad agropecuaria en los territorios rurales.</i>
<i>Estrategias</i>
3.1 Proteger las cuencas y microcuencas hidrográficas para garantizar la sustentabilidad ambiental y la soberanía alimentaria.
3.2 Transformar progresivamente los sistemas convencionales de producción agropecuaria en sistemas agroecológicos y agroforestales, para garantizar la protección y recuperación de la fertilidad de los suelos cultivables y proteger la agrobiodiversidad.
3.3 Privilegiar el uso de controles biológicos y el empleo intensivo de bioinsumos, disminuyendo drásticamente el uso de agroquímicos en las actividades productivas agrícolas y agroindustriales.
3.4 Fortalecer las capacidades institucionales de fiscalización y control de fitosanitarios tóxicos.
3.5 Mejorar las variedades mediante el desarrollo de biotecnología no transgénica que garantice la conservación, la protección y el acceso a los diversos recursos genéticos locales.
3.6 Reemplazar el uso exclusivo de fertilización inorgánica por alternativas de tecnologías energéticas agroecológicas y limpias.
3.7 Eliminar el uso de productos agroquímicos de sello rojo.

ANEXO 4 (CONTINUACIÓN)
Capítulo tercero de la Constitución: Soberanía Alimentaria
Art. 281.- 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. Para ello, será responsabilidad del Estado:
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 agroalimentario 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 agrobiodiversidad 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 tecnológica 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.
10. Fortalecer el desarrollo de organizaciones y redes de productores y de consumidores, así como las de comercialización y distribución de alimentos que promueva 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.
12. Dotar de alimentos a las poblaciones víctimas de desastres naturales o antrópicos que pongan en riesgo el acceso a la alimentación. Los alimentos recibidos de ayuda internacional no deberán afectar la salud ni el futuro de la producción de alimentos producidos localmente.
13. Prevenir y proteger a la población del consumo de alimentos contaminados o que pongan en riesgo su salud o que la ciencia tenga incertidumbre sobre sus efectos.
14. Adquirir alimentos y materias primas para programas sociales y alimenticios, prioritariamente a redes asociativas de pequeños productores y productoras.

ANEXO 6

Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, varios artículos

Artículo 1. Finalidad.- Esta 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.

El régimen de la soberanía alimentaria 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.

El Estado a través de los niveles de gobierno nacional y subnacionales implementará las políticas públicas referentes al régimen de soberanía alimentaria en función del Sistema Nacional de Competencias establecidas en la Constitución de la República y la Ley.

Artículo 3. Deberes del Estado.- Para el ejercicio de la soberanía alimentaria, además de las responsabilidades establecidas en el Art. 281 de la Constitución el Estado, deberá:

- a) Fomentar la producción sostenible y sustentable de alimentos, reorientando el modelo de desarrollo agroalimentario, que en el enfoque multisectorial de esta ley hace referencia a los recursos alimentarios provenientes de la agricultura, actividad pecuaria, pesca, acuicultura y de la recolección de productos de medios ecológicos naturales;
- b) Establecer incentivos a la utilización productiva de la tierra, desincentivos para la falta de aprovechamiento o acaparamiento de tierras productivas y otros mecanismos de redistribución de la tierra;
- c) Impulsar, en el marco de la economía social y solidaria, la asociación de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores para su participación en mejores condiciones en el proceso de producción, almacenamiento, transformación, conservación y comercialización de alimentos;
- d) Incentivar el consumo de alimentos sanos, nutritivos de origen agroecológico y orgánico, evitando en lo posible la expansión del monocultivo y la utilización de cultivos agroalimentarios en la producción de biocombustibles, priorizando siempre el consumo alimenticio nacional;
- e) Adoptar políticas fiscales, tributarias, arancelarias y otras que protejan al sector agroalimentario nacional para evitar la dependencia en la provisión alimentaria; y,
- f) Promover la participación social y la deliberación pública en forma paritaria entre hombres y mujeres en la elaboración de leyes y en la formulación e implementación de políticas relativas a la soberanía alimentaria.

Artículo 12. Principios generales del fomento.- Los incentivos estatales estarán dirigidos a los pequeños y medianos productores, responderán a los principios de inclusión económica, social y territorial, solidaridad, equidad, interculturalidad, protección de los saberes ancestrales, imparcialidad, rendición de cuentas, equidad de género, no discriminación, sustentabilidad, temporalidad, justificación técnica, razonabilidad, definición de metas, evaluación periódica de sus resultados y viabilidad social, técnica y económica.

Artículo 13. Fomento a la micro, pequeña y mediana producción.- Para fomentar a los microempresarios, microempresa o micro, pequeña y mediana producción agroalimentaria, de acuerdo con los derechos de la naturaleza, el Estado:

- a) Otorgará crédito público preferencial para mejorar e incrementar la producción y fortalecerá las cajas de ahorro y sistemas crediticios solidarios, para lo cual creará un fondo de reactivación productiva que será canalizado a través de estas cajas de ahorro;
- b) Subsidiará total o parcialmente el aseguramiento de cosechas y de ganado mayor y menor para los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores, de acuerdo al Art. 285 numeral 2 de la Constitución de la República;
- c) Regulará, apoyará y fomentará la asociatividad de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores, de conformidad con el Art. 319 de la Constitución de la República para la producción, recolección, almacenamiento, conservación, intercambio, transformación, comercialización y consumo de sus productos. El Ministerio del ramo desarrollará programas de capacitación organizacional, técnica y de comercialización, entre otros, para fortalecer a estas organizaciones y propender a su sostenibilidad;
- d) Promoverá la reconversión sustentable de procesos productivos convencionales a modelos agroecológicos y la diversificación productiva para el aseguramiento de la soberanía alimentaria;
- e) Fomentará las actividades artesanales de pesca, acuicultura y recolección de productos de manglar y establecerá mecanismos de subsidio adecuados;
- f) Establecerá mecanismos específicos de apoyo para el desarrollo de pequeñas y medianas agroindustrias rurales;
- g) Implementará un programa especial de reactivación del agro enfocado a las jurisdicciones territoriales con menores índices de desarrollo humano;
- h) Incentivará de manera progresiva la inversión en infraestructura productiva: centros de acopio y transformación de productos, caminos vecinales; e,
- i) Facilitará la producción y distribución de insumos orgánicos y agroquímicos de menor impacto ambiental.

Artículo 21. Comercialización interna.- El Estado creará el Sistema Nacional de Comercialización para la soberanía alimentaria y establecerá mecanismos de apoyo a la negociación directa entre productores y consumidores, e incentivará la eficiencia y racionalización de las cadenas y canales de comercialización. Además, procurará el mejoramiento de la conservación de los productos alimentarios en los procesos de post-cosecha y de comercialización; y, fomentará mecanismos asociativos de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores de alimentos, para protegerlos de la imposición de condiciones desfavorables en la comercialización de sus productos, respecto de las grandes cadenas de comercialización e industrialización, y controlará el cumplimiento de las condiciones contractuales y los plazos de pago.

Los gobiernos autónomos descentralizados proveerán de la infraestructura necesaria para el intercambio y comercialización directa entre pequeños productores y consumidores, en beneficio de ambos, como una nueva relación de economía social y solidaria.

La ley correspondiente establecerá los mecanismos para la regulación de precios en los que participarán los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores y los consumidores de manera paritaria, y para evitar y sancionar la competencia desleal, las prácticas monopólicas, oligopólicas, monopsónicas y especulativas.

El Estado procurará el mejoramiento de la conservación de los productos alimentarios en los procesos de post-cosecha y de comercialización.

La ley correspondiente establecerá los mecanismos para evitar y sancionar la competencia desleal, así como las prácticas monopólicas y especulativas.

ANEXO 7

Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, creación de la COPISA

Art. 32.- De la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria.- La Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria es una instancia de debate, deliberación, veeduría y generación de propuestas en esta materia desde la sociedad civil, y tendrá el carácter de Consejo Sectorial Ciudadano del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, de conformidad con la Ley de Participación Ciudadana.

Para el ejercicio de sus funciones, coordinará con los espacios de participación ciudadana, que para debatir los temas de soberanía alimentaria creen los Gobiernos Autónomos Descentralizados y los Regímenes Especiales.

Artículo 33.- Integración.- La Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria está conformada por nueve representantes de la sociedad civil, los mismos que serán seleccionados y designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, mediante concurso público de merecimientos y oposición, en el que podrán participar las ciudadanas y ciudadanos cuya actividad tenga relación con la soberanía alimentaria, la salud y la nutrición, y serán seleccionados de la siguiente forma:

Un representante de las universidades, escuelas politécnicas y centros de investigación;

Un representante de los consumidores;

Un representante de los pequeños y medianos productores;

Un representante de los pequeños y medianos agricultores;

Un representante de los pequeños y medianos ganaderos;

Un representante de los pescadores artesanales y recolectores;

Un representante del sector acuícola;

Un representante de los campesinos y regantes; y,

Un representante de los indígenas, afroecuatorianos y montubios, provenientes de las distintas comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Para el concurso se aplicarán criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad; y, participación intergeneracional e interregional, en un proceso que garantice la representación de todos los sectores.

Los nueve miembros principales de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria, serán los nueve mejor puntuados en el concurso de merecimientos y oposición, y sus respectivos suplentes serán quienes les sigan en puntuación.

Los integrantes de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria permanecerán en sus funciones por un período de cuatro años.

La Presidenta o Presidente y la Vicepresidenta o Vicepresidente de la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria serán elegidos de entre sus integrantes para un período de dos años.

Sus decisiones serán tomadas por mayoría absoluta de sus integrantes, en caso de empate, la Presidenta o Presidente tendrá voto dirimente.

Artículo 34.- Atribuciones.- La Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria, sin perjuicio de las demás atribuciones que se establezcan en la Ley o en los Reglamentos, tiene las siguientes:

Aprobar las normas internas que regulen su funcionamiento;

Generar un amplio proceso participativo de debate, con el objeto de elaborar las propuestas relacionadas con las leyes que regulen, entre otros temas: el uso y acceso a las tierras, territorios, comunas; agrobiodiversidad y semillas; desarrollo agrario; agroindustria y empleo agrícola; sanidad animal y vegetal; agroecología; comercio y abastecimiento alimentario; consumo nutrición y salud alimentaria; pesca, acuicultura y manglares; acceso de las ciudadanas y ciudadanos al crédito público; seguro y subsidios alimentarios;

Proponer y recomendar a las diferentes instancias de gobierno sobre la formulación e implementación de políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la soberanía alimentaria;

Proponer normas y acuerdos para garantizar el fiel cumplimiento de la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria por parte de instituciones públicas y privadas;

Recomendar la suscripción de convenios con instituciones de cooperación o asistencia técnica, nacionales o internacionales, relativos al régimen de la soberanía alimentaria, por parte del órgano competente y para su propia institución;

Ejercer acciones de veeduría del cumplimiento de los fines de la presente ley;

Sugerir a las instituciones de educación superior y centros de investigación legalmente acreditados, temas de investigación en el área de la soberanía alimentaria;

Elaborar y aprobar su plan de actividades, que se ajuste al Plan Nacional de Desarrollo;

Emitir un informe anual de gestión y rendición de cuentas;

Realizar actividades permanentes de capacitación y formación relativas al régimen de la soberanía alimentaria, salud y nutrición, a través de talleres, foros y seminarios; y,

Las demás señaladas en la ley y su reglamento.

Artículo 35.- Trámite de las propuestas.- Las propuestas que elabore la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria serán remitidas por su Presidente al Ministerio Sectorial, para que las considere en la elaboración de las políticas públicas sectoriales y de ser el caso, en la formulación de proyectos de ley.

Para el caso de proyectos de ley, la Función Ejecutiva los remitirá para su conocimiento y trámite a la Asamblea Nacional, sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución de la República y en otras leyes sobre la iniciativa legislativa.