



Mundo vol. 17, n° 36, e036, diciembre 2016. ISSN 1515-5994
 Universidad Nacional de La Plata.
 Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
 Centro de Historia Argentina y Americana

Transformaciones en la política de tierras y redistribución agraria del Ecuador. Una visión desde las redes de política pública

Land Policy Changes and Land Redistribution in Ecuador

María Belén Albornoz *; María Antonia Machado *

* Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador | balbornoz@flacso.edu.ec; marituquita@hotmail.com

PALABRAS CLAVE

Reforma agraria
 Redes de política
 Políticas públicas
 Instrumentos de política
 Ecuador

RESUMEN

Las transformaciones en la política de tierras y redistribución agraria en el Ecuador son analizadas en este artículo a partir del enfoque de redes de política en los tres periodos de proclamación de las leyes de reforma agraria: 1964, 1973 y 2010. A través del estudio de los instrumentos y actores de política se realiza un análisis comparativo de los tres periodos para explicar los procesos de diseño de la política pública, la fuerte incidencia de los dominios colectivos liderados por el negocio agrario sobre la gestión estatal y la incidencia de las organizaciones indígenas y campesinas sobre la acción estatal.

KEYWORDS

Agrarian reform
 Policy networks
 Public policy
 Policy tools
 Ecuador

ABSTRACT

This paper examines three distinct periods of policy change and land redistribution in Ecuador through the agrarian reform laws of 1964, 1973 and 2010. A comparative case study of each moment of the law reforms was based on the instruments and policy network approach. In order to explain public policy process design, the high incidence of collective domains led by agribusiness on government management, and the incidence of indigenous organizations and farmers over the state action.

Recibido: 29 de abril de 2015 | Aceptado: 23 de agosto de 2016 | Publicado: 15 de diciembre de 2016

Cita sugerida: Albornoz, M. B., Machado, M. A. (2016). Transformaciones en la política de tierras y redistribución agraria del Ecuador. Una visión desde las redes de política pública. *Mundo Agrario*, 17(36), e036. Recuperado de <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAe036>



Esta obra está bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional
http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.es_AR

Introducción

Este trabajo se inscribe en un proyecto de investigación sobre los cambios de la ley tierras y la redistribución agraria en el Ecuador a partir del análisis de cambio de la política pública de tierras desde 1963 hasta el 2010. El modelo de análisis utilizado se centra en la relación dialéctica entre actores e instrumentos desde un enfoque de redes de política en tres niveles: contexto, estructura-agencia y productos de la política. Seguimos la propuesta de Marsh y Smith (2000) para superar el enfoque estructural que descuida las características de los actores, el contexto y los productos de la política con un modelo de nivel meso que permite comprender el análisis micro del proceso de la política y que se hace cargo igualmente del rol del gobierno y de la distribución del poder.

En la aplicación del modelo se han comparado las leyes y otros instrumentos de la política para seguir las huellas de las inscripciones materiales de las agendas de los actores, y se realizaron entrevistas en profundidad y grupos focales para entender las diferencias en la movilización de los oponentes, los cambios en la construcción del problema de la política, y las diferencias en la trayectoria de la política.

El desarrollo de este texto tiene cuatro momentos: una introducción al modelo analítico utilizado (apartado 1); la reconstrucción de las redes de política en torno a la reforma agraria del Ecuador en 1964, 1973 y 2010, para comprender el contexto en que las redes de política se configuran (apartado 2); los procesos de toma de decisión en relación a las propuestas de ley estudiados a partir de los mecanismos de influencia y dominación que ejercen las redes de política para inscribir sus agendas en los instrumentos de la política (apartado 3); y el análisis comparado de los resultados que generan estas redes, para explicar la baja incidencia de las organizaciones indígenas y campesinas sobre la acción estatal y la fuerte incidencia de los dominios colectivos liderados por el negocio agrario sobre la gestión estatal (apartado 4).

Redes de política

La transformación de la política de tierras en este artículo es abordada como un problema teórico: el cambio de la política pública. En este sentido, el cambio se define como el resultado de un proceso político y social que tiene lugar en un periodo de tiempo determinado (Ryaner, 2009). Ello conlleva a identificar el objeto del cambio de la política, si se trata de un cambio incremental o radical, o si se privilegian factores endógenos o exógenos (Capano, 2009). También implica tomar una opción epistemológica sobre el tipo de modelo analítico a aplicar en el caso de estudio. La literatura de análisis de política pública ofrece varios enfoques que destacan el rol de las instituciones (Hall, 1993; Howlett y Cashore, 2009), el rol de las redes de política (Marsh y Smith, 2000; Kisby, 2007; Knoke, 1993), y el rol de los discursos (Fisher, 2012; Schmidt y Radaelli, 2006). Este trabajo se sitúa en el estudio de la transformación de la política de tierras desde el enfoque de redes de política, y de forma más específica, desde el modelo dialéctico propuesto por Marsh y Smith (2000).

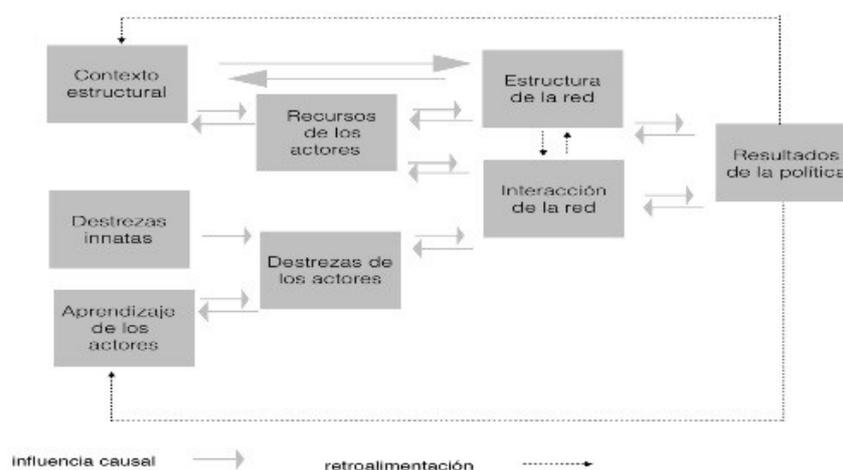
La literatura sobre redes de política ofrece cuatro tipos de enfoque que consideran a las redes como variables explicativas útiles en el análisis de la política pública: el enfoque de acción racional (Dowding, 1995), el de interacción personal (Raab, 2001), el análisis formal de redes, y el estructural. Tanto el enfoque de acción racional como el de interacción personal les otorgan todo el peso interpretativo a los agentes, ya sea por su habilidad para utilizar incentivos para manipular las preferencias de otros agentes, o por el énfasis en la agencia de los actores, pero se olvidan de incorporar la estructura al marco analítico. Por otra parte, el enfoque estructural y el análisis formal de redes dejan por fuera la capacidad explicativa de los actores. Es por esta razón que hemos optado por la propuesta de Marsh y Smith que incluye tres tipos de relaciones dialécticas: la relación estructura y agencia, la relación contexto y red, y la relación red y resultados. Las relaciones dialécticas suponen una relación interactiva entre dos variables, en la que cada una afecta a la otra

dentro de un proceso iterativo continuo (Marsh y Smith, 2000).

El modelo dialéctico

Las redes de política son el resultado de comportamientos repetitivos, de la definición de roles y respuestas y reflejan cómo se distribuye el poder en la resolución de las controversias. Son igualmente una trayectoria de los conflictos del pasado y de la cultura que se articula alrededor de los valores de los tomadores de decisión. Por ello, Marsh y Smith proponen a las redes de política como variables explicativas del proceso de formulación de políticas públicas en tres niveles dialécticos: red-contexto, estructura-agencia, y red-resultados de la política. La relación dialéctica incluye lo que Hay (1995) denomina *procesos de aprendizaje estratégicos*, en los que la agencia de los actores ocurre dentro de contextos estructurados. Así, los actores traen conocimientos estratégicos a contextos estructurados y ambos, conocimientos y contextos, ayudan a moldear la acción de los agentes (Marsh y Smith, 2000).

Figura 1: Representación del modelo dialéctico



Fuente: traducción de Marsh y Smith, 2000:10

El diagrama del modelo muestra que el contexto estructural más amplio afecta a la estructura de la red al igual que los recursos que poseen los actores. Por ejemplo, la estructura de la red es un reflejo del contexto estructural, de la interacción de la red, de los recursos de los actores y del resultado político. También permite explicar por qué la interacción dentro de la red y la negociación es una combinación de la estructura de la red, de los actores, de sus habilidades y de la interacción de las políticas. Finalmente, el resultado de la política se basa en la relación dialéctica de la estructura y de la interacción de la red.

Utilizamos la propuesta de Marsh y Smith para analizar las redes de política de cada uno de los eventos identificados de la política de tierras en Ecuador en los años 1964, 1973 y 2010. Aplicamos las tres dimensiones mencionadas del modelo para explicar las transformaciones de la política a través de la relación entre contexto, estructura, agencia y resultados de la política. Para ello nos apoyamos en la noción del actor *broker* dentro de las negociaciones que se dan entre los actores de las redes.

Stevenson y Greenberg (2000) estudian las interacciones que ocurren entre los actores de una red de política desde las teorías sociológicas de los movimientos sociales para explicar el éxito o el fracaso de los actores que tratan de movilizar a otros actores a través de la estructura de oportunidades de la política y de las relaciones interorganizacionales que se desarrollan en la red. Ambos autores usan las redes para entender cómo los actores reproducen sus lazos a través de la acción a nivel macroestructural y a nivel micro.

Igualmente identifican tres tipos de actores: centrales, periféricos y *bróker*, a partir de las estrategias que emplean para conectar la acción con la posición en la que se encuentran dentro de la red. Sus características no dependen de sus particularidades intrínsecas sino del tipo de acciones que generan dentro de la red.

Los actores centrales son los que ejercen fuerte influencia sobre las relaciones de la red, mantienen una posición de poder en su interior, tienen acceso a la información y a los recursos, y poseen un nivel de involucramiento alto sobre los asuntos de la política. Esto conlleva muchas obligaciones dentro de la red y un nivel de acción más limitado del que pueden tener otros actores, pues tienen la capacidad de juntar grupos de acción o de oponer movimientos iniciados desde los actores periféricos. Todo depende de sus propias iniciativas, del contexto y de la estructura política de oportunidad.

Los actores periféricos no poseen los mismos recursos para invertir en alianzas o enfrentar competencias como lo hacen los actores centrales, sin embargo, su posición periférica puede ser positiva dentro de la red ya que son ellos quienes usualmente inician las acciones a través de propuestas y quienes se benefician de sus conexiones sin tener que asumir grandes obligaciones.

Los actores *broker*, o actores intermedios, apoyan a los actores periféricos en su labor de ejercer influencia dentro de la red, y cuentan con recursos para enfrentar competencias o invertir en alianzas para influir sobre las propuestas y la toma de decisiones de la política pública. Los *broker gubernamentales* son aquellos que se encuentran dentro del gobierno y son más poderosos que aquellos que están fuera de él, que son los *broker neutrales*. El uso de actores *broker* es una estrategia con alto costo, pues pueden cobrar comisiones por sus servicios, pero pueden ser muy exitosos en lograr el posicionamiento de la agenda del actor al que apoyan. La intervención de los actores *broker* en esta investigación resulta particularmente importante puesto que ayuda a explicar cómo los actores periféricos los utilizan para elevar sus ideas programáticas a propuestas concretas en la política pública.

Para analizar las redes de política de nuestro estudio de caso usamos los tres tipos de estrategias que utilizan los actores dentro del proceso de toma de decisiones (Stevenson y Greenberg, 2000): a) los actores no emplean recursos de la red y toman contacto directo con los diseñadores de la política; b) emplean un actor *broker* para alcanzar sus objetivos a través de sus capacidades para negociar con otros actores (incluso grupos opuestos) y para movilizar simpatizantes en torno a las causas comunes; c) los actores pueden formar coaliciones con otros actores alineados con sus propios objetivos.

Contexto de la política de tierras en el Ecuador

Para comprender la trayectoria histórica de la política de tierras en el Ecuador analizamos la promulgación de las leyes de tierras como eventos de la política de la reforma agraria. La noción de *evento* (Knoke, 1993) es determinante en este estudio porque constituye una herramienta analítica que permite descifrar los momentos específicos de la política a través de los cuales se pueden reconstruir las redes de política que actuaron en ella. Las proclamaciones de leyes de tierra y reforma agraria calzan perfectamente como eventos porque reflejan puntos decisivos en la corriente de la política pública que determinan su secuencia. Entender el contexto de los eventos es vital para explicar la formación de las redes de política, pues de acuerdo al modelo dialéctico, las redes reflejan estructuras exógenas que usualmente reproducen patrones más amplios de estructuras sociales complejas. Es por ello que las redes deben ser explicadas desde su origen y no deben ser tomadas como estructuras dadas.

Ley 1964

La primera ley de reforma agraria de Ecuador se promulgó en 1964 en medio de un contexto de convulsión social –en los años cincuenta y sesenta– en el que el telón de fondo era la revolución cubana y el peligro que

ésta representaba para los intereses de las grandes potencias en las poblaciones sudamericanas. La Alianza para el Progreso propone medidas distributivas entre las cuales se destacan las reformas agrarias como acciones preventivas para evitar mayores procesos revolucionarios (Guerrero, 1983). Surgen también orientaciones reformistas y desarrollistas dentro de los gobiernos militares y la presencia de un sector pequeño de terratenientes modernizantes que busca salvaguardar sus intereses a largo plazo, modernizando las relaciones dentro del campo (North, 1985).

Entre los años 60 y 63, la lucha campesina era cada vez más fuerte con el apoyo irrestricto de los sectores populares y de los movimientos de izquierda. En diciembre de 1961 ingresa a Quito una manifestación pacífica de 12.000 huasipungueros organizada por la Federación Ecuatoriana de Indios y la Confederación de Trabajadores del Ecuador. Esta manifestación genera un nuevo imaginario sobre la capacidad de lucha de las masas indígenas sobre los poderes terratenientes al posicionarse en la escena política. El presidente de la República Carlos J. Arosemena promete dar fin al latifundio (Guerrero, 1983) y finalmente la ley es promulgada en 1964 por el gobierno de la Junta Militar dentro de las estrategias del Plan General de Desarrollo Económico y Social 1964-1976, que buscaba impulsar económicamente al país.

El organismo encargado de implementar la política fue el IERAC (Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización) que por quince años se dedicó a la abolición de formas precarias de explotación laboral y de colonización (Gondard y Mazurek, 2001). Con la aplicación de la reforma agraria, el Estado adquirió una incipiente autonomía de las redes de poder familiar y empresarial de la época, y se convirtió en el eje central del cambio de la estructura de la tierra desplegando una capacidad técnica y política para actuar a través de los aparatos estatales ligados a la política agraria (Chiriboga, 1984).

La política llegó a ejecutar solamente en un 37% de lo planificado en relación a familias beneficiarias del proceso; se cumplió con una redistribución del 43% de las tierras respecto de la superficie que se esperaba redistribuir, y se benefició a 63.771 familias frente a las 172.000 familias que eran el objetivo de máxima; de igual manera, el impacto sobre la tierra fue de 840.125 hectáreas, cuando se esperaba afectar a 1'980.4000. Estos datos sugieren que no hubo un cambio radical en la estructura de la tenencia de la tierra y, lo que es más, no se mejoró el nivel de vida de la masa campesina ni hubo un cambio sustancial en sus ingresos, acceso y participación en el poder. Así se profundizó la polarización entre minifundio-latifundio y el incremento de las medianas explotaciones.

Los impactos de la reforma agraria fueron más importantes en relación a la abolición de las relaciones de dependencia a la sujeción de los trabajadores, y liberaron a los indígenas de las estructuras de dominación hacendaria. La capacidad de ser propietarios de la tierra permitió a los indígenas incorporarse al mercado y tener acceso a servicios de educación y de salud. Esto confluyó con el notorio fortalecimiento de la organización del movimiento indígena, su identidad y posicionamiento como actor social y político (Sánchez, 2000).

En este contexto se configuraron cuatro tipos de redes de política: indígena-campesina, social, estatal y terrateniente.

La red indígena-campesina aglutinó a dos federaciones que embanderaron la lucha por la reforma agraria: la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas y la Federación Nacional de Indios. Su rol se centró en reunir a los diferentes actores agrícolas en situación de explotación y en generar presión a las instituciones para que se diera fin al huasipungo y otras formas laborales precarias (Barsky, 1984; Jordán, 2003).

liberal, a los organismos económicos e incluso a las universidades. Esta red tiene el rol de elaborar la ley de 1964. La Junta Militar nombró una comisión especial integrada por el Banco Nacional de Fomento, la Cámara de Agricultura, el Consejo Consultivo de Colonización, las Universidades y la Comisión Ecuatoriana de Alianza para el Progreso. Según se señala en la misma ley, esta comisión representaba las opiniones de los distintos sectores y de las distintas tendencias políticas con el fin de lograr posiciones conciliatorias. Además, se encuentran otros actores como la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA), el Partido Liberal y la Comisión de la Cámara de Diputados; actores que propusieron anteproyectos de ley que fueron presentados a la Comisión Especial (Gondard y Mazurek, 2001). Los expertos internacionales también formaron parte de esta red con una fuerte presencia de los organismos de cooperación como el Banco Interamericano de Desarrollo, la USAID, la FAO y la misma Comisión Ecuatoriana de Alianza para el Progreso. Los expertos nacionales provenían de universidades ecuatorianas, de las facultades de ciencias agropecuarias y de JUNAPLA. Resulta relevante analizar cómo la Cámara de Agricultura funcionó como actor en dos redes diferentes y el rol clave que cumplió dentro de la Comisión Especial encargada de definir los lineamientos de la Reforma Agraria. Esta vinculación explica la consolidación de los intereses de los terratenientes en la Ley de Reforma Agraria y el carácter económico-empresarial de la política de tierras (Jordán, 2003).

Siguiendo a Stevenson y Greenberg (2000), analizamos los actores en torno al evento de política de 1964 dividiéndolos en actores centrales, *broker* y periféricos.

Tabla 1: Actores de la ley de 1964

ACTOR	ROL	TIPO DE ACTOR SEGÚN STEVENSON Y GREENBERG
Estado (Junta Militar de Gobierno)	Protagoniza el proceso de Reforma Agraria	Actor central
	Busca la Reforma Agraria y la Colonización para restaurar el orden y para promover las principales transformaciones socioeconómicas que requería la nación	
	Dicta la Ley de Reforma Agraria y Colonización	
Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización IERAC	Se crea para dar visibilidad a la Reforma Agraria	Actor central
	Se encarga de la ejecución de la política	
Sectores terratenientes	Defienden el derecho a la propiedad, pero a la vez buscan modernizar el sector y mayor productividad	Actor central
	Se benefician en cierta medida de la Reforma Agraria (Jordán, 2003)	
Sectores sociales, políticos y religiosos	Dan el impulso para la concreción de la Reforma Agraria	Actores <i>bróker</i>
	Fueron parte del desarrollo de una legislación social (dictada en los años treinta) que generó las condiciones para dar lugar a la Ley de Reforma Agraria de 1964	
Misión Andina	Organismo de Naciones Unidas que actúa en el marco del convenio "Integración del Campesinado" entre el gobierno ecuatoriano y el BID. Dirigida fundamentalmente a los campesinos de la sierra ecuatoriana. Su rol se centra en la creación de ciertas condiciones en diversos planos para la preparación del proceso posterior de Reforma Agraria. Su población meta es la población indígena situada en el callejón interandino, en aquellas comunidades extremadamente aisladas y con los más altos índices de pobreza. Sus acciones tienen el propósito de mejorar la disponibilidad de alimentos (con	Actor <i>bróker</i>

ACTOR	ROL	TIPO DE ACTOR SEGÚN STEVENSON Y GREENBERG
	asesoría y capacitación en técnicas agrícolas de alto rendimiento), mejorar los niveles de vida (vivienda, construcción de letrinas, escuelas, capillas) y enseñanza de oficios y formación de líderes campesinos	
Iglesia Católica	Se presenta como actor con dos alas: una conservadora, al lado de los derechos terratenientes; y otra flexible, más apegada a los intereses de los campesinos. Esta segunda juega un rol muy importante en la ejecución del proceso de Reforma Agraria	Actor <i>broker</i>
Movimiento indígena	Lucha por la tenencia de la tierra y por la abolición del huasipungo Presiona por la eliminación del huasipungo y otras formas laborales precarias. Desde un inicio se observa que falta unidad en el movimiento indígena a nivel nacional y una falta de presión uniforme por las demandas del sector indígena	Actor periférico

Se presenta una relación dialéctica entre la red y el contexto en que opera: por una parte, las ventanas de oportunidad permiten la movilización de los actores dentro de la estructura de la red y, a su vez, la agencia de los actores afecta el contexto (Marsh y Smith, 2000). Así pues, las redes de actores institucionales y terratenientes logran centralidad, ya que ejercen fuerte influencia sobre las relaciones de la red y sostienen los vínculos de poder. La red indígena-campesina adquiere un rol periférico pues tiene bajos recursos para invertir en alianzas o enfrentar competencias, pero tiene la capacidad de iniciar propuestas. Y la red social funciona como actor *broker* porque se convierte en una red intermediaria que apoya a los actores periféricos en su labor de influir dentro de la red.

Las estructuras económicas, políticas y sociales de la época eran inequitativas y excluyentes, lo que condiciona que las redes centrales se vuelvan dominantes y las clases terratenientes tengan la oportunidad de marcar la agenda gubernamental a pesar de los esfuerzos de las demás redes. Esto viene dado por la escasa diferenciación que existía entre la red institucional y la red terrateniente, la incipiente autonomía del Estado y la falta de diferenciación entre lo público y lo privado. Finalmente, los expertos internacionales favorecen una política más discursiva y menos significativa alrededor de los cambios sustanciales sobre la estructura de la tierra.

Ley 1973

En el año 1972 termina el régimen del presidente Velasco Ibarra –con el golpe militar de propuesta nacionalista-desarrollista-reformista– luego de un largo proceso de crisis nacional. El gobierno del general Rodríguez Lara inicia un periodo de expansión de la economía gracias a las exportaciones de petróleo y reabre el proceso de reforma agraria con su Plan Integral de Transformación y Desarrollo (1973-1977). En este contexto, la reforma agraria es formulada como un medio para la industrialización del país –dentro del proceso de sustitución de importaciones impulsado por CEPAL– a través de la ampliación del mercado interno y de la relación entre agro e industria. La nueva ley de reforma agraria trata de incidir en el desarrollo de las fuerzas productivas y, la organización campesina se convierte en una catapulta para abastecer a la sociedad de productos básicos que van siendo relegados en la producción, a consecuencia de la reconversión productiva de las grandes y medianas propiedades (Pachano, 1984; Farrell, 1983).

La política estatal agraria que se implementó desde los 60 estuvo marcada por tres ejes: agraria propiamente dicha, política de tierras, y de modernización y fomento agropecuario o campesino. El eje de política

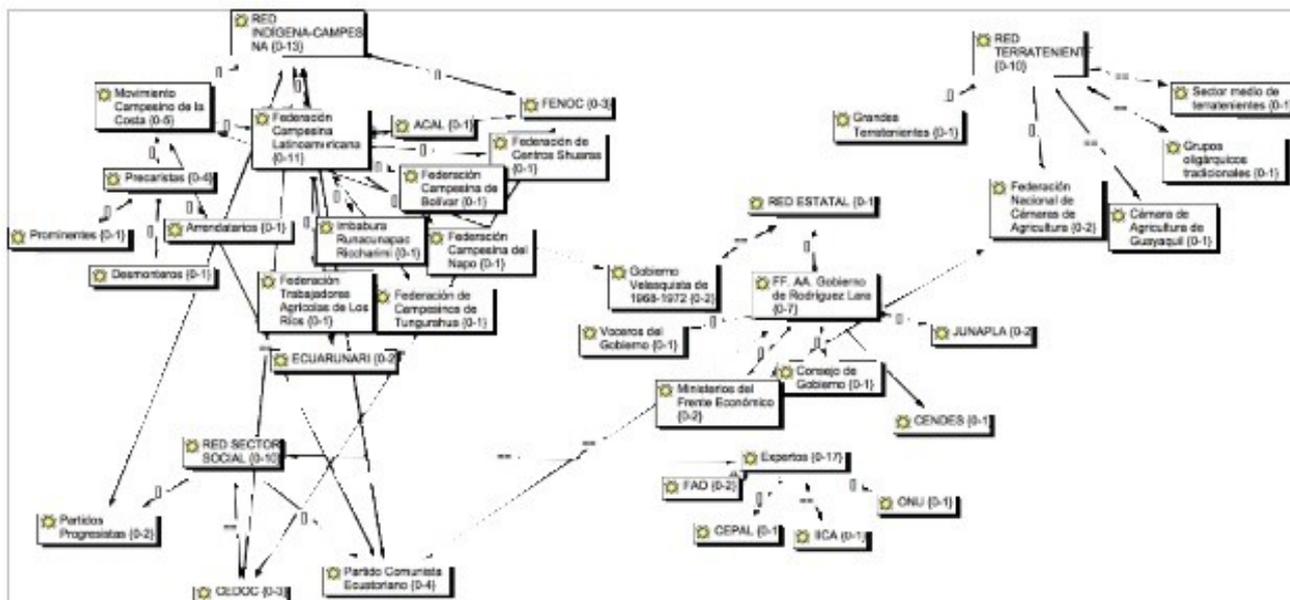
campesina buscaba insertar al campesino en la lógica de la modernidad capitalista permitiéndole producir lo que el mercado interno requería a través de procesos de tecnificación y de nuevas formas de relación laboral. El Estado jugó un papel preponderante para establecer presiones sobre el sector terrateniente tradicional, para promover la generación y transferencia de tecnología, facilitar el crédito y controlar los precios (Chiriboga, 1984). El crédito se destinó a los sectores agrícolas y ganaderos, pero tendió a concentrarse en las medianas y grandes propiedades. La política de precios también se combinó con las políticas de crédito y subsidio a la importación con el fin de determinar la estructura real de la producción; además se controlaron los precios de los bienes básicos de subsistencia, por lo que se logró asegurar el abastecimiento. De este modo, la política estatal hacia el agro combinó una serie de instrumentos y de mecanismos tanto legales como tributarios para favorecer este sector (Ibíd., 1984).

Al igual que en la primera ley de reforma agraria, los resultados de la ley de 1973 fueron débiles con respecto a los objetivos que perseguían; esto se debió a que el Estado no fue autónomo en relación a las decisiones sobre las formas de propiedad ni fue operativo en torno a las medidas concretas de redistribución de la tierra. Las políticas que acompañaron a la ley de 1973 estuvieron más bien dirigidas a modernizar las empresas agrícolas, a eliminar las formas precapitalistas de producción, a apoyar la organización de cooperativas y a la ampliación de créditos y servicios de asistencia técnica a los sectores de los grandes propietarios (Farrell, 1983).

La ley de 1973 nunca fijó límites a la propiedad, a pesar de que el Plan Integral de Transformación y Desarrollo para los años 1973-1977 así lo proponía. Aun cuando se hicieron varios esfuerzos por eliminar las formas precarias de relación laboral y se eliminaron las más fuertes –como la figura del huasipunguero y la del arrimado–, a los yanaperos y a los sitiajeros no se les brindó una alternativa legal a su vinculación laboral y simplemente fueron relegados del trabajo, dejándolos en situación de marginalidad.

La política agrícola, y en particular la política de tierras, resultó ser tan excluyente que, según cifras del Banco Mundial entre 1970 y 1975, el salario real mínimo vital para los trabajadores rurales declinó en un 8.4%, lo que determinó que un 80% de las familias campesinas no pudieran satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia (North y Cameron, 2008; Chiriboga, 1984). Con respecto a los efectos del instrumento legal, en la aplicación de la ley primó la necesidad de eliminar las relaciones de producción precapitalistas sobre la acción redistributiva real. Las tierras entregadas a los campesinos fueron de inferior calidad pues presentaban mayor dificultad para la producción y por ello no eran de interés de la actividad empresarial. La ley presionó para modernizar la gran propiedad (Gondard y Mazurek, 2001) y se entablaron negociaciones privadas entre grupos campesinos y terratenientes para la venta de tierras a precios comerciales. Los resultados fueron un importante flujo de recursos desde el sector rural a actividades urbanas y un proceso de redistribución de tierra que provocó graves dificultades para los grupos campesinos.

Figura 3: Redes de política en torno al evento de política de 1973



Al igual que en el anterior evento, las redes de política identificadas son las mismas. Sin embargo, luego de once años, han variado los actores de manera bastante significativa. La Iglesia y las ONGs ya no cumplen el papel de *brokers* y en este período dejan de ser transcendentales. El nuevo *broker* entre la red indígena-campesina y la red estatal es el Partido Comunista Ecuatoriano –dentro de la red social–, que se convierte en un ente de presión para el gobierno de las Fuerzas Armadas. En la red terrateniente surge un nuevo actor que es el sector medio de terratenientes, secuela de la Reforma Agraria de 1964 que reestructuró los latifundios para convertirlos en medianas propiedades (Jordán, 2003). Esta fragmentación logró la emergencia de una permanente pugna de poderes entre los hacendados, lo que significó un debilitamiento de ambos actores y un posicionamiento cada vez más fuerte de la red indígena-campesina.

Los actores cambiaron dentro de la misma red indígena-campesina; esta vez los protagonistas de la lucha fueron los movimientos campesinos de la Costa, pues las relaciones de producción del arroz y del cacao generaron condiciones inhumanas para los campesinos, las cuales empeoraban por los malos temporales que azotaban las cosechas (Barsky, 1984). De esta manera, los productores ligados a los terratenientes de la Costa fueron conformando el Movimiento Campesino de la Costa que luchó por el acceso a la tierra y que protagonizó la recuperación de territorios amparado en la ley de 1964.

Tabla 2: Actores del evento de política de 1973

ACTOR	ROL	TIPO DE ACTOR SEGÚN STEVENSON Y GREENBERG
	Dicta la segunda Ley de Reforma Agraria y Colonización. Pone énfasis en la solución de los problemas agrarios de la sierra ecuatoriana	Actor Central
Sector medio de terratenientes	Emerge junto con la consolidación de un sector minifundiaro (inviabilidad económica). Su aparición determina la pérdida de poder de los extractos superiores de los terratenientes	Actor Central

Hacendados	Defienden el derecho a la propiedad, pero a la vez, buscan modernizar la tierra y mayor productividad	Actor periférico
Movimiento indígena	Lucha por la tenencia de la tierra	Actor periférico
Movimiento campesino	Con el primer periodo de la reforma agraria se logra en gran medida terminar con las formas precarias de trabajo de la tierra. Con su desaparición se debilita el modelo “clientelar” de dominación de la masa campesina que se reflejaba en la famosa triada hacendado-teniente político-cura, liberándose la fuerza de trabajo de los lazos tradicionales e impulsando el trabajo asalariado y la migración, especialmente la estacional. Surge el movimiento campesino como actor y se presenta con fuerza para ser actor clave de la nueva economía modernizante	Actor periférico
Movimiento campesino costeño	Protagoniza un profundo conflicto con los terratenientes	Actor periférico

A diferencia del periodo anterior, en esta ocasión la agencia del movimiento indígena y campesino se materializa en el esbozo de un proyecto propio de reforma agraria, apoyado por la Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas (CEDOC) y la ECUARUNARI.

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

Anteproyectos de ley 2010

En 1979 se promulga la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario que tuvo entre sus fines proteger y estimular la propiedad agropecuaria para aprovechar al máximo los recursos productivos y generar ingresos que faciliten la reinversión, además de satisfacer las necesidades de alimentación de la población, producir bienes exportables, promover la organización de los productores agropecuarios e incluir técnicas más eficientes para el aprovechamiento de la tierra con el fin de redistribuir el ingreso e incorporar económica y socialmente al campesino (Viteri, 2007). Aunque de forma muy precaria, esta ley todavía proyectaba una visión reformista.

En 1994, en medio de las medidas de ajuste estructural sobre América Latina, se reemplazó la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario por la Ley de Desarrollo Agrario (LDA) que rigió hasta ese momento la política agraria. Con ella se dio el giro hacia una estrategia de acumulación capitalista en el agro desarticulando las formas de propiedad comunal sobre la tierra, vinculando el capital financiero a la renta agraria y controlando la tierra y la fuerza del trabajo en el campo bajo esquemas capitalistas. También se eliminó toda forma de regulación y limitación a la propiedad y se promovió la agroexportación y los agronegocios, despojando a los campesinos de sus tierras. Este nuevo marco jurídico fue el resultado de la imposición política de grupos de poder terratenientes y empresarios agrícolas que en el gobierno de Sixto Durán Ballén estuvieron presentes dentro del Congreso Nacional. El argumento utilizado fue el de revertir la crisis de la agricultura causada por los años de reforma agraria (FIAN. 2013).

En el año 2007, el gobierno del presidente Rafael Correa llamó a una reforma constitucional, proceso que se realizó de manera colectiva con la participación de diversos sectores sociales. Este hecho representó una ventana de oportunidad para que el movimiento indígena, las ONGs, la academia y las instituciones cercanas al desarrollo rural pusieran sobre el tapete la demanda histórica del acceso a la tierra por parte del pequeño productor campesino. En ese marco, la Constitución de la República garantizó la promoción de políticas públicas redistributivas con el objetivo de permitir el acceso del campesinado al agua, la tierra, las semillas y otros recursos productivos. Se garantizó, además que el Estado normaría el uso y el acceso a la tierra, recurso que a su vez debería cumplir una función social y ambiental, por la creación de un fondo nacional de tierra. Se prohibió el latifundio y la concentración de la tierra, así como el acaparamiento de los recursos productivos (Constitución Ecuador, 2008). A través de la Carta Magna, se logró sedimentar la serie de demandas que habían girado en torno de la lucha por la tierra y uno de los actores más importantes que posicionó sus intereses fue el movimiento indígena, a través de la CONAIE.

Para el año 2009, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) presenta el Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013) y posiciona el tema de soberanía alimentaria. La aprobación de la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria refuerza la necesidad de regular el régimen de propiedad de la tierra para favorecer el acceso equitativo a la tierra y privilegiar a los pequeños productores y a las mujeres productoras jefas de familia (FIAN, 2013).

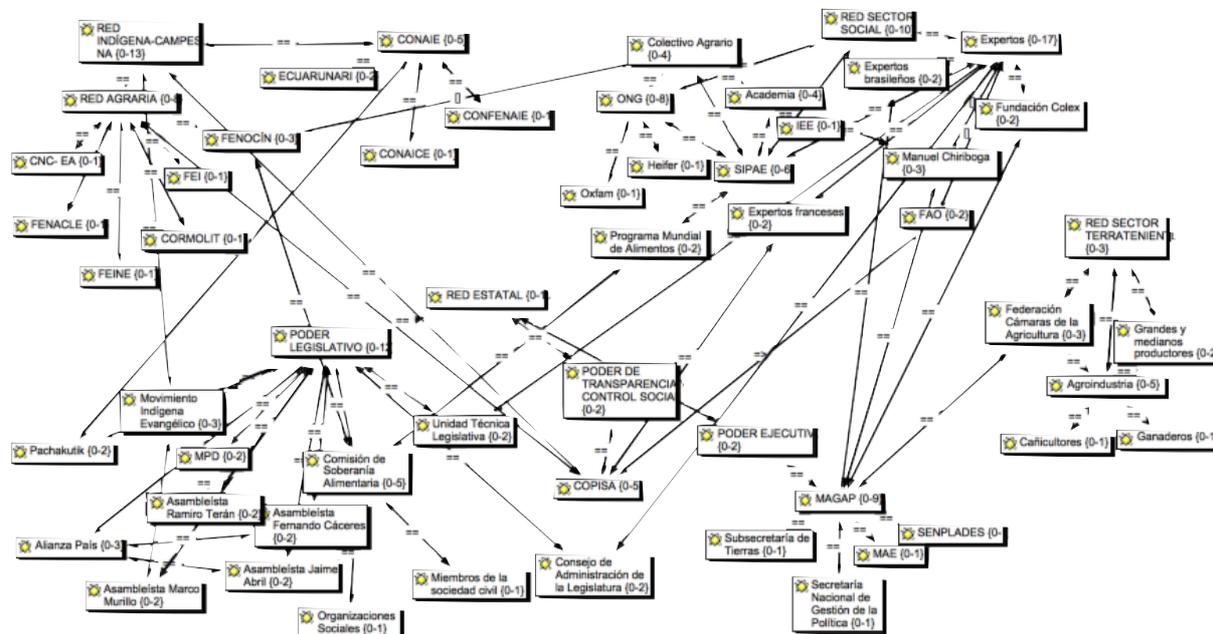
El Sistema de Investigación de la Problemática Agraria (SIPAE) realizó una propuesta de ley de reforma agraria para afectar los límites de posesión de la tierra en base a los estudios sobre la tenencia de la tierra en el país (en función del censo agropecuario del año 2000) y de las demandas de las organizaciones campesinas. La Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA) elaboró un primer borrador de proyecto de ley de tierras que garantizaba el acceso de las mujeres rurales a los medios productivos. Recibieron el apoyo de expertos franceses y organizaciones indígenas como la FEINE, FENOCIN y CONAIE en el marco de un proceso amplio de socialización en el que participaron curacas, presidentes y vocales de las comunidades. El proyecto se presentó al Ejecutivo sin obtener respuesta. En el 2012, la Red Agraria integrada por la Corporación de Montubios del Litoral, la Coordinadora Nacional Campesina “Eloy Alfaro” y la Confederación de Pueblos y Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras retomó el proyecto de ley, o lo reformuló y lo presentó a la Asamblea Nacional con un respaldo de 41.780 firmas. Simultáneamente en la Asamblea, se presentaron otros cuatro proyectos de ley provenientes del movimiento político Alianza País (con mayoría en la Asamblea y afín al Ejecutivo), del movimiento Indígena Evangélico y del Movimiento Popular Democrático (MPD). La Asamblea encargó el estudio de los proyectos de ley a la Comisión de Soberanía Alimentaria sin que la ley haya sido discutida todavía en su totalidad.

Por otra parte, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca elaboró un anteproyecto paralelo realizado por los indígenas campesinos que se acercaba al enfoque de la COPISA, pero con aspectos “más viables” para dar lugar a procesos de redistribución agraria, alcanzar un cese de conflictos con respecto a la tenencia de la tierra y generar un cuerpo legal que respondiera a la realidad agraria del país. Este proyecto tuvo la asesoría de expertos brasileños y nacionales y fue discutido dentro de los organismos gubernamentales. Las redes de política que se han configurado en torno a los proyectos de ley son las que se describen en el siguiente gráfico.

Luego de 37 años de políticas agrarias las redes de política se han transformado de manera profunda, pues el panorama político ha debilitado ciertos poderes que en las anteriores reformas se presentaron de forma cohesionada, tal es el caso de la red del movimiento indígena-campesino que se vio fraccionada en algunos sectores que se aliaron a la red estatal. La red estatal tuvo “una mayor incidencia en los asuntos del agro que se materializó en instituciones parlamentarias como la Comisión de Soberanía Alimentaria y la COPISA – como parte del poder de transparencia y control social– que funcionaron como actores centrales en la toma

de decisiones. El poder terrateniente no ha dejado de mantener sus alianzas con la red estatal a través de la Federación de Cámaras de Agricultura y particularmente con el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, con el cual emprende anteproyectos de ley de tierras de manera conjunta.

Figura 4: Redes de política en torno a los anteproyectos de ley de 2010



Nuevamente los actores *broker* se posicionan intermediando la red estatal, la red del movimiento indígena y los pequeños productores. Los *broker*, en este caso, son los expertos, las ONGs y las redes académicas e intelectuales.

A diferencia de las redes de otros períodos anteriores, esta vez no es posible establecer diferencias claras o “bordes” entre sectores. Dentro del sector indígena-campesino se dio una fuerte fragmentación entre la CONAIE y la Red Agraria, encabezada por la FENOCIN, que era más cercana a la dinámica gubernamental. Fruto de ello se estableció la alianza entre las organizaciones y la COPIISA. Otros actores, como miembros de sociedad civil y líderes indígenas no organizados que antes eran parte del bloque histórico del movimiento indígena-campesino, encuentran respaldo a sus demandas en la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional.

Por primera vez se observa la mayor incidencia del Estado sobre la política pública de tierras a través de varios agentes: el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder de transparencia y control social. Sin embargo, a pesar de este giro del rol del Estado y los actores ligados al agronegocio mantienen un rol central gracias a su vinculación con los organismos gubernamentales.

Tabla 3: Actores de los anteproyectos de Ley 2010

ACTOR	ROL	TIPO DE ACTOR SEGÚN STEVENSON Y GREENBERG
Red agraria: conformada por la Coordinadora Nacional Campesina “Eloy Alfaro”, FEINE, Consejo de Pueblos Indígenas Evangélicos del Ecuador, Corporación de Montubios del Litoral, Federación Ecuatoriana de Indios FENOCIN	Apoya y mejora el borrador de la propuesta realizado por COPISA. Su posición no es suficientemente radical sobre el tema de la reforma de la tenencia de la tierra y por ello no logra aliarse con la CONAIE	Actor periférico
Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE)	Cuestiona la legitimidad de la propuesta de la COPISA y de la Red Agraria, pues busca una reforma más fuerte con respecto a los límites sobre la tenencia de la tierra y sobre la radicalización de la redistribución de la tierra. Sus demandas se inscriben en lineamientos para la Reforma Agraria	Actor periférico
Confederación Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA)	Organismo estatal de representación de los pueblos y nacionalidades, creado con el fin de desarrollar un vínculo entre el gobierno y la sociedad civil. Una de sus funciones es recibir recomendaciones sobre políticas públicas sobre el acceso, uso y distribución de la tierra el agua y los recursos naturales para la producción y el sustento. Parte del quito poder del Estado “Transparencia y Control Social”. Su rol es proporcionar encuentros con las organizaciones campesinas e indígenas para el establecimiento de una propuesta con respecto a la ley.	Actor <i>broker</i>
	En un principio mantiene una alianza con la CONAIE pero por desacuerdos políticos arma una propuesta fina con otras organizaciones de la Red Agraria con un respaldo de 30.000 firmas válidas	
Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en el Ecuador (SIPAE)	La Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional solicita al Programa Mundial de Alimentos (PMA) una consultoría con el fin de desarrollar una propuesta de ley. El PMA busca el apoyo de la SIPAE para generar el proyecto de ley que causa la controversia entre los sectores vinculados al agronegocio	Actor <i>broker</i>
Comisión de Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero de la Asamblea Nacional	Comisión permanente y especializada de la Asamblea Nacional. Juega un rol fundamental en el proceso de discusión de la Ley de Tierras, pues genera espacios para incluir la visión de las comunidades indígenas que quedaron por fuera del movimiento indígena y el campesino. Se alía al PMA en un determinado momento para adquirir las nociones técnicas de la cuestión agraria. También constituye el puente entre la sociedad civil y el poder legislativo el momento de discutir las propuestas de ley. Sin embargo, su falta de agilidad impide que se logre hasta el momento una Ley de Tierras en el país	Actor central

ACTOR	ROL	TIPO DE ACTOR SEGÚN STEVENSON Y GREENBERG
Asambleístas de Alianza País que presentaron propuestas de proyecto de ley: Fernando Cáceres y Jaime Abril	Sus propuestas no tienen mucho eco en la Comisión de Soberanía Alimentaria porque ésta dio más importancia a la propuesta de COPISA y de la Red Agraria por tener mayor respaldo popular	Actores periféricos
Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP)	Presenta a la Asamblea Nacional una propuesta de ley a través de la Subsecretaría de Tierras. La propuesta integra demandas de las Cámaras de Agricultura del país. El proyecto es de carácter confidencial	Actor central
Federación de Cámaras de la Agricultura	Presenta sus intereses al Ejecutivo a través del MAGAP. Sus mayores preocupaciones giran en torno a los límites que se pretende establecer para la tenencia de la tierra y a la politización que genera el tema. Su énfasis es analizar los asuntos de manera técnica centrándose en la economía del país. Planea la eliminación del minifundio en pro de la generación de cooperativas campesinas	Actor central

Redes de política, instrumentos y procesos de toma de decisión

Una vez analizado el contexto y el rol de los actores en los diferentes eventos de la política de ley de tierras, es necesario analizar los diferentes proyectos de ley para explicar cuáles redes tienen la capacidad de inscribir sus agendas en la legislación a través de sus creencias programáticas y aprendizajes estratégicos (Marsh y Smith, 2000).

1964: la Ley de Reforma Agraria de 1964 no constituyó un punto de quiebre para la repartición de la tierra y la abolición de las formas precarias de trabajo, sino que se convirtió en un instrumento de política que vino a institucionalizar prácticas de redistribución y de cambio que ya se venían dando en las haciendas –tanto de la sierra como de la costa–, dentro de un contexto de luchas indígenas-campesinas que se tornaron insostenibles para los hacendados. La ley tuvo seis proyectos que fueron debatidos en el Congreso: a) Proyecto de la Comisión Nacional de Reforma Agraria; b) Proyecto del Partido Liberal Radical; c) Proyecto del Bloque Centro Derechista; d) Proyecto de la Comisión de la Cámara de Diputados; e) Proyecto de Arosemena (1962); y f) Proyecto del Consejo Nacional de Economía (1963).

La red indígena-campesina se movilizó para reivindicar su derecho a la tierra y sobre todo por la abolición de las relaciones precarias de trabajo, pero sus intereses no fueron lo suficientemente debatidos y sus propuestas de ley llegaron a un nivel muy bajo de discusión (Barsky, 1984). Las luchas más fuertes se dieron por las tierras públicas, pues los campesinos trabajadores de las tierras privadas se encontraban en relación de subordinación con los hacendados que no les permitían sublevarse de manera radical. De hecho, sus peticiones giraban en torno al cese de los abusos de los patrones (salarios impagos, violencia, robo), justicia para los campesinos y derecho a la tierra.

La red terrateniente no tuvo homogeneidad estructural pues estaba fragmentada en dos fracciones: la modernizante y la tradicional. La diferencia entre ambas es el nivel de cercanía de sus marcos ideacionales en relación con el contexto estructural de la red. La fracción modernizante, alineada con la Comisión Nacional de Reforma Agraria consolidó un proceso de reforma que posteriormente fue institucionalizado por el Estado. De forma que su marco ideacional se mantuvo distante del contexto estructural que estaba más cercano a la fracción tradicional aliada al bloque Centro Derechista que pretendía mantener las ganancias en el corto plazo y no planificaba dinamizar la economía de las haciendas. Sin embargo, la red logró consolidar

algunas creencias programáticas como la defensa de los intereses del capital y la ganancia máxima de las haciendas.

La red social tuvo actores destacados entre los intelectuales y los militantes de los partidos de izquierda de la época frente a la reforma agraria y su ley, con un particular actor central: la Confederación de Trabajadores del Ecuador. Sus creencias programáticas tenían que ver con los derechos de los trabajadores rurales en el marco de los principios que alentó la revolución cubana.

Las creencias programáticas que lograron posicionarse en la ley fueron las del sector modernizante de la red de terratenientes, pues la ley tenía un espíritu empresarial de eficiencia productiva basado en relaciones capitalistas de producción, que castigaba a los terratenientes improductivos. La ley igualmente generó varios productos concretos: a) creación del IERAC como organismo rector de la política de reforma agraria; b) creación de empresas productivas promovidas por el IERAC y promoción de cooperativas y asociaciones productivas; c) integración del minifundio a través del criterio del establecimiento de la unidad productiva familiar; d) adjudicación de tierras a ex trabajadores en situación precaria y a campesinos sin tierra, siempre y cuando garantizaran niveles de asociatividad y productividad sobre la tierra y; e) cambio de las relaciones de tenencia: el pago al trabajador agrícola debía realizarse solamente en dinero con una participación del 7% de las utilidades líquidas de la empresa.

1973: de acuerdo con North (2007), la Ley de Reforma Agraria de 1973 fue elaborada en base a un primer borrador que realizó el gobierno del General Rodríguez Lara, al que se sumaron una serie de contrapropuestas de la Primera Concentración Campesina por la Reforma Agraria que fue totalmente ignorada como del sector privado. Las propuestas que se debatieron en el Congreso fueron las siguientes: a) Propuesta de la Comisión Legislativa 1; b) Propuesta de la Federación Nacional de Cámaras de la Agricultura; c) Propuesta de la Comisión Legislativa 2; d) Propuesta del Banco del Pacífico; e) Propuesta de la Cámara de Agricultura de la II Zona, Guayaquil; f) Propuesta de la Comisión Especial o Interinstitucional, presidida por el ministro de gobierno y; g) Propuesta de la Primera Concentración Campesina por la Reforma Agraria.

Las redes de política que se configuraron durante el proceso de toma de decisiones de la Ley de Reforma Agraria de 1973 mantuvieron ideas programáticas diferentes, aunque en algunos casos se lograron alianzas para colocar en la ley agendas comunes. Tal es el caso de los hacendados que se vincularon a través de las Cámaras de Agricultura con el Bando del Pacífico y los Ministerios del Frente Económico. En los anteproyectos se reconocieron dos puntos sobre los cuales las redes se disputaron agendas diferentes: la afectación de la tierra y el papel del campesino y sus organizaciones.

En el interior de la red social no se generaron proyectos de ley, lo que muestra su agencia como intermediadora dentro de su rol de *broker*. Sus creencias programáticas se mantuvieron alineadas con la democratización de la tierra y con el apoyo de la red indígena-campesina.

La red terrateniente propuso la organización de los campesinos en cooperativas y la integración del minifundio, excepto en la propuesta de la banca en la que no se contemplaron formas de organización campesina. Esta red es muy conservadora sobre las causales de expropiación de la tierra, las cuales se limitan a tierras agrícolas o pecuarias no explotadas durante tres años consecutivos; destrucción de los recursos naturales (se le permitía al propietario practicar nuevos sistemas de explotación por tres años antes de la expropiación); tierras explotadas por campesinos que no tenían un nexo contractual con el propietario; tierras explotadas por precaristas o personas jurídicas que no tenían una finalidad agropecuaria.

La red indígena-campesina se mantuvo con el mismo marco ideacional que presentó en la primera ley. Más aún, se observa cómo la red utilizó los aprendizajes estratégicos que le dejó la primera experiencia de participación, y esta vez sí presenta un anteproyecto de ley para el que convocó al Primer Encuentro por la

Reforma Agraria. Además, propuso la expropiación de tierras cuya productividad fuera inferior a la media de la zona siempre y cuando no hubieran sido cultivadas hasta en un 80% o no utilizaran la tecnología adecuada. Enfatizaron el trabajo directo y personal del propietario para evitar la expropiación. Toda tierra que perteneciente a sociedades anónimas, en la que se atentara contra las disposiciones del Código de Trabajo y de la Seguridad Social, o se sobrepasaran las 100 ha en la sierra, las 150 ha en la costa, las 200 ha en el oriente o las 50 ha en las Islas Galápagos podría ser expropiada.

La red estatal planteó crear una organización provisional campesina de reforma agraria dependiente del Estado, que excluía a los campesinos que hubieran protagonizado invasiones de tierras. Las ideas programáticas de esta red afianzaron su marco ideacional en la productividad y el fortalecimiento de las relaciones capitalistas del trabajo. Los anteproyectos propusieron la expropiación de las tierras como un mecanismo de presión para lograr la producción y productividad de las grandes haciendas. Por otra parte, estableció una visión paternalista sobre las organizaciones campesinas que debían depender de las estructuras estatales.

Los productos que se derivaron de la ley de 1973 fueron los siguientes: a) Creación del Consejo de Coordinación Agraria, presidido por el Ministro de Agricultura y Ganadería y conformado por los funcionarios de las siguientes entidades: ministros de Educación Pública, Obras Públicas, Previsión Social, Finanzas y Salud Pública; presidentes de la JUNAPLA, Junta Nacional de Vivienda y gerente general del Banco Nacional de Fomento, IERAC; b) financiamiento para el Plan de Operaciones del IERAC y: c) creación de las Organizaciones Campesinas Provisionales de la reforma agraria.

Estos productos dieron cuenta de la fuerza que ejercieron las ideas sobre los instrumentos de política pública. En este período –a nuestro parecer– las ideas que tuvieron mayor incidencia en la ley fueron las de la red estatal, con su reformismo estratégico en pro de la modernización de una agricultura que beneficiara al proyecto industrial de la época. Existieron algunos impulsos muy fuertes de parte de la red de terratenientes que se visualizaron en la falta de un articulado sobre las limitaciones a la tenencia de la tierra, lo cual constituyó un retroceso en comparación con la ley de 1964. Además, persistió un fuerte afán por controlar la organización campesina y denegar su autonomía por parte de la red estatal y terrateniente. Una vez más, las creencias programáticas de la red indígena-campesina fueron quedándose solamente en el nivel del discurso político del gobernante, pues la generación del seguro social campesino fue una de las estrategias de la reforma para consolidar las relaciones capitalistas de producción aunque no obtuvo los resultados esperados.

2010: según Carrión (2012), los anteproyectos de la ley de tierras que se desarrollaron en el 2010 tuvieron tres diferentes corrientes ideológicas que se perfilaron como modelos particulares de desarrollo agrícola: el modelo vinculado a la soberanía alimentaria impulsado por SIPAE y CONAIE, el modelo intermedio de producción apoyado por COPISA, y la Red Agraria y el modelo de modernización productiva respaldado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca y la Federación Nacional de Cámaras de la Agricultura.

Modelo de soberanía alimentaria: propone como lineamiento general que el campesino es el actor fundamental de la soberanía alimentaria. Establece un nuevo modelo de interacción entre la naturaleza y el desarrollo nacional; los puntos clave de su propuesta tienen que ver con apoyar un marco normativo que fomente una estructura equitativa del acceso a la tierra de acuerdo al principio del buen vivir. De igual modo apoya la integración del minifundio, el apoyo estatal a los adjudicatarios de tierras a través de asistencia tecno-productiva con visión agro-ecológica, el crédito, y el acceso a las redes de comercialización. En relación con los límites de la tenencia de la tierra este modelo prohíbe los latifundios e impone el límite de 500 ha a las propiedades de carácter privado. La CONAIE plantea como límites a la tierra 20 ha en la sierra, 100 ha en la costa y 200 ha en la Amazonía. Aprueba como causa de expropiación que la propiedad sea de 25 ha y no cumpla con la función ambiental o social, o que el predio esté sujeto a presión demográfica o

ecosistemas frágiles. Se protege la propiedad de los pequeños productores, pues sus tierras no serán expropiadas aun si no cumplen con su función ambiental, en cuyo caso el Estado actuará para apoyar y aplicar correctivos.

Modelo intermedio de producción: mantiene una visión intermedia entre la visión campesina y el agro-negocio. Reconoce a los pequeños campesinos como sujetos del desarrollo y a la soberanía alimentaria, pero propone insertarlos en la lógica de modernización capitalista de producción. Los puntos clave de su propuesta están relacionados con la función social y ambiental de la tierra que está definida por sus niveles de productividad y apego a las leyes laborales más que a su extensión. El incumplimiento de la función social se da por la explotación del trabajo infantil, la contaminación del agua, suelo y medio ambiente, la improductividad de la tierra y el uso de semillas transgénicas. El modelo propone la creación de un Ministerio de Soberanía Alimentaria. En lo que respecta a los límites de tenencia de la tierra, este modelo reconoce como latifundio a propiedades de 500 ha en la costa y 200 ha en la sierra, y plantea alternativas para los latifundios productivos tales como su conversión a empresas agroproductivas en un plazo determinado o la venta del excedente de tierra en el siguiente orden de prioridad: en primer lugar al Fondo Nacional de Tierras del Estado, luego a los trabajadores agrícolas vinculados a la propiedad, y finalmente a los campesinos sin tierras aledaños a la propiedad. La única causal de expropiación es la improductividad de los latifundios.

Modelo de modernización productiva: privilegia la figura del empresario capitalista como agente de la modernización del agro y la propiedad privada como el centro de la ley. En referencia al agricultor campesino, proyecta un paquete de asistencia social para su desarrollo que no incluye la redistribución agraria como tema. El Estado debe apoyar este modelo a través de estímulos, infraestructura y demás recursos para mejorar su competitividad. Los puntos clave de la propuesta tienen que ver con garantizar el derecho a la propiedad de la tierra que cumple función social (generación de empleo, redistribución equitativa de ingresos, utilización productiva y sustentable de la tierra) y ambiental (conservación de la biodiversidad y manejo de fuentes ecológicas). Se limita la atomización de la tierra con aptitud productiva y la proliferación de los minifundios, se regula la redistribución de las tierras públicas para los campesinos que carecen de ellas. Con respecto a los límites de la tenencia de la tierra, se determina la proscripción del latifundio y de las formas de concentración de la tierra, se considera latifundio a las propiedades de más de 1.000 ha que pertenezcan a una sola persona y que mantengan inactiva su capacidad productiva por negligencia. Cabe señalar que los anteproyectos analizados responden a conjuntos de actores involucrados dentro de las redes. Si bien cada uno de ellos ha presentado un proyecto de ley, existe toda una red de política pública en donde se han tejido ideas, creencias, aprendizajes y tradiciones que han dado lugar a la materialización de las ideas. A continuación, se pretende desmenuzar cuáles son esos marcos ideacionales que se manifestaron en propuestas específicas de política pública. Los marcos ideacionales destacan el papel de las ideas que estructuran las redes de política (Kisby, 2007) y permiten comprender el proceso de transformación de la política pública, pues las ideas pueden tener influencia sobre los resultados de la política más allá del uso que le dan los actores independientes (Berman, 1998). Las creencias programáticas proporcionan el marco ideacional en el que los programas de acción se formulan y permiten a los actores desarrollar propuestas específicas de política pública.

La red del movimiento indígena-campesino ha impulsado dos propuestas de ley de tierras. Los desacuerdos entre las organizaciones más fuertes de la red (COPISA y CONAIE) vienen dados por el involucramiento de las organizaciones campesinas e indígenas con la red estatal. La propuesta final de la COPISA da cuenta de que su marco ideacional se vio influenciado por los intereses de mediación del sector gubernamental. En el interior del marco ideacional de COPISA la tierra es un factor de producción fundamental en el que el campesino se incorpora a una lógica empresarial y de modernidad agrícola en la cual se define la función social y ambiental de la tierra. La alianza que establece COPISA con el sector estatal la aleja de las ideas

programáticas estructurales de la red y afecta su agencia dentro de la red indígena-campesina. Sus aprendizajes estratégicos (Marsh y Smith, 2000) le ayudan a ser más efectiva para insertar sus demandas en la agenda pública, dejando de lado a los antiguos actores *broker* que en el pasado fueron eficientes en el planteamiento de demandas, pero poco efectivos en los productos de la política pública.

La CONAIE, por su parte, responde evidentemente a un fuerte telón de fondo de tradición de lucha campesina por la tenencia de la tierra y la justicia social y mantiene firmes sus creencias programáticas sobre la concepción de la tierra. Resulta muy interesante indagar sobre el accionar histórico de la CONAIE, desde la lucha que emprendió desde los años 60 como movimiento indígena y hasta cómo las tradiciones pesan fuertemente sobre su agencia. La CONAIE plasma en la esfera pública el marco ideacional de todo un pueblo indígena arraigado a una cosmovisión de la tierra como parte constituyente del campesino: se la ve como la madre, como la proveedora. Por lo tanto, materializa también esas creencias programáticas en los lineamientos que expone haciendo énfasis en la propiedad colectiva y comunitaria, en el fortalecimiento de los mercados locales, en el acceso a las redes de comercialización, y fijando los límites a la concentración de la tierra más bajos de todos los anteproyectos de ley. En este caso sí se evidencia una brecha importante entre el contexto estructural y el contexto ideacional de la red.

La red del sector terrateniente para este período se ha fortalecido y se ha compactado con más actores que se han unido al sector para velar por sus intereses. Al examinar esta red, necesariamente tenemos que analizar la red estatal pues su alianza estructural es evidente. La red del sector terrateniente ha logrado irse posicionarse cada vez mejor como un actor central y determinante de la red de políticas públicas, acumulando sus aprendizajes estratégicos al emplear sus recursos de movilización con los actores económicos del país y vincularse a los organismos centrales de la red estatal. Logra, por ejemplo, fijar límites exageradamente amplios sobre la propiedad de la tierra, si tomamos en cuenta que, en efecto, en su propuesta de ley no se perjudicaría ni siquiera al 1% de las propiedades del país, pues el 99% de propiedades privadas tienen un límite máximo de 640 ha (Carrión, 2011). Para esta red, la tierra es concebida como un recurso más del proceso productivo que debe cumplir con la función social de emplear mano de obra y generar riquezas para el país; esas son las creencias programáticas que constituyen su marco ideacional y guían su agencia. También existen tradiciones que están presentes desde un primer período, una de ellas es la noción de derecho sobre la tierra por herencia, por legado, o adquirida de buena fe. Otra creencia programática muy fuerte es la del derecho de propiedad privada que, como hemos podido ver, es uno de los principios básicos que guían el anteproyecto de ley del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, y de la Federación de Cámaras de la Agricultura.

La red social para este período ha logrado una agencia estratégica en función de los intereses de los pequeños productores agrícolas. El SIPAE emerge como un nuevo actor que no se dibujaba en las anteriores redes y es, a la vez, un experto aliado de las organizaciones campesinas; de ahí que su experticia le posiciona en un nivel de representatividad y legitimidad en toda la red de política pública. Sus propuestas basadas en datos estadísticos y estudios científicos ligados de manera específica al índice de Gini sobre la concentración de la tierra, la expedición de un Atlas de concentración de la tierra en el país y los diversos estudios que – conjuntamente con otras organizaciones– ha emprendido sobre la vulnerabilidad ambiental le han dado todo el soporte para constituirse como un actor referencial en el debate público. Su agencia incluso es mucho más poderosa porque sus propuestas salen a la luz pública a través de su vinculación con el Programa Mundial de Alimentos como un actor intermediario para llegar a la Asamblea Nacional. Su propuesta es la más clara en términos de creencias programáticas: apoyo al pequeño productor agrícola, modelo de desarrollo agropecuario enmarcado en la soberanía alimentaria, límites a la extensión de la propiedad, función social y ambiental de la tierra. La tierra constituye para el SIPAE un medio de producción que genera relaciones de orden espiritual y cultural en los pueblos indígenas. La brecha entre el contexto estructural y el contexto ideacional de esta red se expresa claramente en una búsqueda por plasmar en el instrumento legal

mecanismos concretos para que den paso a un contexto más cercano al de la redistribución agraria.

Finalmente, la red estatal presentó varios proyectos de ley por cada uno de los poderes que la conforman. La agencia de esta red puede ser analizada a través de las alianzas que emprendió con los diversos sectores. La red estatal es tan compleja que no puede ser examinada como un solo cuerpo; su fragmentación responde obviamente a la división de poderes del Estado, sin embargo, las propuestas de ley que ha generado desde los diversos frentes mantienen similitud en sus postulados. Tal vez el actor más representativo de esta red sea el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca que responde al poder ejecutivo.

Incidencia de las organizaciones indígenas y campesinas en la política de tierras y redistribución agraria

El estudio comparado de las redes de política –en tres momentos históricos de presentación de anteproyectos y de aprobación de ley de tierras en el Ecuador– nos permite arriesgar una explicación sobre el tipo de incidencia que ha tenido la red indígena-campesina en el país, desde 1964 hasta el 2010.

En este trabajo se ha logrado mostrar que las redes de política de tierras y redistribución agraria tienen una estructura compuesta por cuatro subniveles: la red estatal, la red terrateniente, la red indígena-campesina y la red del sector social. Esta estructura se ha mantenido a lo largo de 60 años y aunque se presentan variaciones en el interior de las redes, su estructura básica se mantiene.

Al tomar el marco referencial de Stevenson y Greenberg (2000) sobre los niveles de análisis macroestructural y de micro nivel de las redes de política, se puede comprender que el establecimiento de la política de tierras y redistribución agraria responde a ideas que se encuentran dentro de tejidos asociativos. Igualmente, se evidencia que los actores que logran vincularse a los intereses del Estado se posicionan como los actores más prominentes y decisivos, al obtener un mayor posicionamiento de sus intereses en el proceso de toma de decisiones. Así, a pesar de que un actor movilice un sin número de recursos y establezca un mayor número de alianzas con sectores significativos, el peso de la decisión sobre la política se encontrará en el vínculo más fuerte que tenga el sector estatal con el actor de su preferencia.

El análisis de la red estatal en los tres eventos de política muestra que la transformación de la red, de 1964 a 1973, implicó un fortalecimiento integral de sus entidades en organismos más fuertes y más autónomos en relación con las decisiones internas del gobierno, y que la vinculación entre la red estatal y la red de terratenientes –a través de la Federación de Cámaras de Agricultura y el poder ejecutivo– se mantuvo a lo largo del tiempo. Los *brokers* gubernamentales de la red estatal fueron la Misión Andina, que apoyó la reforma agraria de 1964, y COPISA en el 2010. En el caso de COPISA la diferencia radica en que se convirtió en el agente autorizado por la red estatal para recoger las demandas de los sectores más débiles vinculados al agro; una estrategia que respondió a un contexto de política muy particular en el que la participación e inclusión de los ciudadanos fue fundamental para la gestión pública. Esto ocasionó que se desequilibrara el poder de la red indígena-campesina y se fragmentara el movimiento en dos corrientes. Un punto muy importante a destacar dentro de la red estatal es el rol de los expertos en el evento de 2010: COPISA trabaja con la FAO para impulsar el derecho a la tenencia de la tierra de las mujeres, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca utiliza técnicos brasileños para replicar la noción de *módulo agrario* que fue implementada en Brasil y que se asemeja a la unidad productiva familiar de las leyes anteriores. Del mismo modo, la Comisión de Soberanía Alimentaria de la Asamblea Nacional utiliza a los expertos del Programa Mundial de Alimentos con un alto costo político, dado que se apoya en el SIPAE para elaborar una propuesta para la Comisión.

La red terrateniente paradójicamente no movilizó recursos de experticia con actores relevantes ni estableció alianzas con sectores por fuera de algunos sectores gubernamentales como el Ministerio de Agricultura,

Ganadería, Acuacultura y Pesca a través de la Federación de Cámaras de Agricultura. Su nivel de poder es tan alto que le convierte en la red con mayor influencia sobre el sector estatal en todos los eventos de la política.

En la red social existen cambios muy importantes en relación al conocimiento experto. En los eventos de 1964 y 1973, los expertos se encontraban en la red estatal; sin embargo, en el 2010 los expertos se consolidaban en la red social y desarrollaban alianzas con la red indígena-campesina y la red estatal. Por ejemplo, la FAO moviliza al sector social alrededor de recursos productivos para las mujeres en función de generar mayores índices de desarrollo. El SIPAE personifica el conocimiento experto a través de los datos que produce sobre la concentración de la tierra y la vulnerabilidad ambiental, y se convierte en el actor *broker* que inicia el debate público sobre el tema de la ley denunciando la desatención gubernamental que ha tenido el agro en este tema durante los últimos 60 años.

Finalmente, la red indígena-campesina tiene transformaciones muy importantes a lo largo de los tres eventos de política analizados; entre 1964 y 1973 se consolida el movimiento indígena y proliferan las federaciones a nivel nacional, culminan lo que culmina con el levantamiento indígena de los años noventa. Sin embargo, en el 2010, la red se fracciona y se debilita porque un sector se alía con la red estatal y se rompe el telón de fondo de sus ideas programáticas. Las creencias de la CONAIE permanecen inamovibles sobre la lucha por la tierra, mientras que otros actores de la red adoptan ideas programáticas más cercanas a las del sector gubernamental.

Así, los actores estatales se convierten en actores centrales capaces de juntar grupos de acción y de oponerse a movimientos iniciados desde los actores periféricos (Stevenson y Greenberg, 2000).

Como hemos podido mostrar a lo largo de este trabajo, la incidencia de la red indígena-campesina en las transformaciones de la política de tierras y redistribución agraria en el Ecuador ha sido muy limitada, pues esta red ha funcionado de manera periférica y ha logrado introducir sus intereses en los discursos de la política pública pero no en los productos trascendentales de la misma. A pesar de las presiones sociales que ha generado, no ha logrado influir en la acción estatal debido a las fuertes alianzas que tuvo que enfrentar, entre el dominio colectivo del negocio agrario por sobre la gestión estatal, y la falta de alianzas poderosas en torno a la lucha por la tierra.

Bibliografía

Barsky, O. (1984). *La reforma agraria ecuatoriana*. Quito: Corporación Editora Nacional.

Berman, S. (1998). *The Social Democratic Moment: Ideas and Politics in the Making of Interwar Europe*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Capano, G. (2009). Understanding policy change as an epistemological and theoretical problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11, 7-31.

Carrión, D. (2011). *Los proyectos de una nueva legislación de la tierra en el Ecuador*. Quito: Observatorio del cambio rural.

Carrión, D. (2012). Los proyectos de nueva legislación de la tierra en el Ecuador. *Revista la Tendencia*, 13, 46-65.

Chiriboga, M. (1984). El estado y las políticas hacia el sector rural. *En Ecuador Agrario: Ensayos de interpretación*. Quito: Editorial el Conejo.

- Dowding, K. (1995). Model or Metaphor: a critical review of the policy newton approach. *Political Studies*, 43, 136-58.
- Farrell, G. (1983). *El acceso a la tierra del campesino ecuatoriano*. Quito: Fundación Ecuatoriana Popularum Porgressio.
- FIAN (2013). Monitoreo de políticas de tierra y el derecho a la alimentación Agraria. *Informe 2013*. Quito: Ecuador y Organización Unión Tierra y Vida.
- Fisher, F. & Gottweis, H. (2012). *The Argumentative Turn Revisited. Public Policy as Communicative Practice*. Durham: Duke University Press.
- Giddens, A. (2011). *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Gondard, P. y Mazurek, H. (2001). *30 Años de reforma agraria y colonización en el Ecuador (1964-1994): dinámicas espaciales*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Guerrero, A. (1983). *Haciendas, capital y lucha de clases andinas*. Quito: Editorial El Conejo.
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 2715-96.
- Hay, C. (1995). Structure and Agency. En Marsh & Smith (ed) *Theory and Methods in Political Science* (pp. 189-208) Basingstoke: Macmillan.
- Howlett, M. & Cashore, B. (2009). The dependent variable problem in the study of policy change: understanding policy change as a methodological problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11, 33-46.
- Jordán, F. (2003). *Reforma agraria en el Ecuador. En Proceso Agrario en Bolivia y América Latina*. La Paz: CIDES-UMSA, Posgrado en Ciencias del Desarrollo Plural Editores.
- Kingdon, J. (2011). *Agendas, alternatives and public policies*. Michigan: Pearson Publishing House.
- Knoke, D. (1993). *Networks as political glue. Sociology and the public agenda*. London: Sage.
- Marsh, D. y Rhodes, A.W. (1992). *Policy networks in Brithish Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Marsh, D. y Smith, M. (2000). Understanding policy networks: towards a dialectical approach. *Political Studies*, 48(1), 4-21.
- North, L. (1985). *La economía política del Ecuador: campo, región, nación*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- North, L. (2007). El desarrollo rural: sine qua non del desarrollo nacional. *Revista del Dentro Andino de Estudios Internacionales*, 8(2), 187-2015.
- North, L. y Cameron, J. (ed). (2008). *Desarrollo rural y neoliberalismo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Pachano, S. (1984). *Transformación de la estructura agraria: personajes, actores y escenarios. Ecuador Agrario: ensayos de interpretación*. Quito: Editorial El Conejo.

Raabat, C. (2001). Understanding policy networks: a comment on Marsh and Smith. *Political Studies*, 49, 551-6.

Rayen, J. (2009). Understanding policy change as a historical problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 1(11), 83-96.

Sánchez, J. (2000). *El movimiento indígena ecuatoriano*. Quito: Editorial AbyaYala.

Stevenson, W. & Greenberg, D. (2000). Agency and social networks: estrategias of action in social structure position, opposition and opportunity. *Administrative Science Quarterly*, 45(4), 651-78.

Schmidt, V. & Radaelli, C. (2006). Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues. *West European Politics*, 2(27), 183-210.

Viteri, D. (2007). *Reforma agraria en el Ecuador*. Recuperado de www.eumed.net/libros/2007b/298/