

# **Del acceso a la tierra a la producción campesina sostenible: El caso del FEPP en el Ecuador**

**Manuel CHIRIBOGA <sup>1</sup>**  
**Carlos Julio JARA <sup>2</sup>**

---

<sup>1</sup> Actualmente investigador principal de RIMISP

<sup>2</sup> Consultor de IICA

## 1. Antecedentes históricos

El proceso de Reforma Agraria iniciado en 1963, aunque eliminó las relaciones no salariales de producción, no transformó de manera importante la estructura concentradora de la tierra, ni sentó las bases institucionales y tecnológicas para aliviar la situación de pobreza del campesinado.<sup>3</sup> Como regla, los hacendados permitieron el acceso de los precaristas a las tierras marginales del latifundio, logrando influir, desde el poder, la distribución prioritaria de las tierras del Estado y de la Iglesia, para preservar las mejores tierras del agro, estimulando la apertura de la frontera agrícola hacia las tierras de la Amazonía ecuatoriana. Se trató de una Reforma Agraria de tipo mesocrático, que impulsó la formación de empresas medias y que tuvo marcadas diferencias sub-nacionales.

**Su objetivo principal era el desarrollar las fuerzas de producción en las áreas rurales.** Para dinamizar los procesos de modernización, el Estado estableció diversos programas de subsidio para compra de insumos, maquinaria agrícola y provisión de servicios al tiempo que presionaba por la distribución de tierras “ineficientes”

En 1970 la legislación agraria condujo a la abolición del trabajo precario en la agricultura, ampliando los procesos de afectación a los territorios arroceros de la costa. En 1973, una nueva ley sumaria dos causales de afectación: la presión demográfica y el nivel de eficiencia económica de los predios, causal última que nunca se aplicó. Muchos hacendados se convirtieron en empresarios, no obstante que las bajas inversiones de capital en las haciendas eran compensadas con abundante mano de obra barata, reproduciendo una relativa ineficiencia productiva.<sup>4</sup>

**Sin embargo, la antigua sociedad dual ecuatoriana no sólo persiste sino que se transforma en una arena de confrontación.** Tal situación se expresaba en la consolidación de un sistema agrario altamente desigual, y en el crecimiento de la indigencia y la pobreza extrema en el campo. La década del noventa se inicia marcada por numerosas protestas campesinas determinadas por un complejo de factores interligados, sociales, económicos y políticos. De acuerdo a informaciones de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador- CONAIE, para 1992 existían alrededor de 800 comunidades que mantenían conflictos en el campo ecuatoriano. En consecuencia la CONAIE y otras organizaciones campesinas e indígenas presionaban por la aplicación de la ley agraria en forma efectiva.

---

<sup>3</sup> La Ley de Reforma Agraria de 1964 entregó el HUASIPUNGO al precarista indígena. Para fines de la década del sesenta, el proceso de distribución significó un promedio general de 3 hectáreas por Familia, sin intervenciones complementarias de asistencia técnica, crédito e infraestructura, agravando el problema del minifundio.

<sup>4</sup> Conforme a la Encuesta Agropecuaria realizada en 1968 de las 622.000 explotaciones agrícolas que existían en el país, sólo el 2% del total utilizaban maquinaria e insumos modernos.

En 1994 se expide la **Ley de Desarrollo Agrario** cuya finalidad central era la de impulsar los procesos de modernización sectorial y consolidar una nueva estructura concentradora, apoyada en el segmento empresarial. Cobran importancia las variables económico-productivas dejando en segundo plano las sociales, culturales y ecológicas. Había necesidad de promover nuevos espacios agro económicos para el desarrollo del potencial productivo, en parte como respuesta a los procesos de urbanización. Los estudios sobre la dinámica agrícola ecuatoriana realizados en 1990 demostraron que, desde que arrancó la Reforma Agraria, los niveles de producción sectorial dependieron más de la expansión de la frontera agrícola que de la inversión en nuevas tecnologías, infraestructura y capital humano. Esta situación se expresaba en los bajos rendimientos logrados en la gran mayoría de los cultivos, particularmente en cereales.<sup>5</sup>

### Rasgos Principales de la Reforma Agraria Ecuatoriana

- Período de ejecución: 1964 – 1994
- Causales de afectación:
  - a. Entrega a los campesinos de las parcelas que recibían a cambio del trabajo semi gratuito en la hacienda
  - b. Haciendas que pertenecían a la iglesia o al Estado
  - c. Predios sujetos a gran presión demográfica
- Origen de la Intervención: solicitudes presentadas por las organizaciones campesinas, normalmente después de toma de predio
- Tipo de trámite: político administrativo a cargo de institución pública
- Formas de pago: bonos inicialmente, después monto transado por campesinos y propietarios
- Modalidades de entrega: a organizaciones de productores, bajo mezcla de régimen: colectivo una parte y predios individuales.
- Acciones adicionales: agresivo programa de colonización en zonas de selva tropical

La Ley de Desarrollo Agrario coarta las posibilidades de litigio campesino por tierras, transformándose en un instrumento proteccionista de la propiedad privada. Se eliminan los Decretos de Abolición del Precarismo Arrocero (1001 y 840), se apaga el concepto que presiona a los terratenientes al cumplimiento de la función social de la tierra. Desaparecen los principios de reversión y extinción del derecho de dominio. Se nician las ventas de los predios rústicos sin control estatal. Al mismo tiempo, se cambió el concepto de afectación de tierras por el de expropiación mediante transacciones en dinero. Cualquier explotación que atente contra el uso racional de los recursos naturales renovables (que afecte al potencial ecológico de la naturaleza), no es sancionada por la Ley. Esta Ley tampoco se aplica para los casos en que los predios rústicos queden inexplorados por más de dos años consecutivos. La Ley mantiene la posibilidad de expropiar un predio por causas de presión demográfica, pero esta norma tampoco se aplica.

Cambió el marco institucional tradicional y se estructuró el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario - INDA, dedicado principalmente a la titulación de tierras y casi desprovisto de

<sup>5</sup> Whitaker, M y Alzamora, M. "The Role of Agriculture in Ecuador's Economic Development" Boulder Colorado, Mimeo, 1990.

recursos y funciones jurisdiccionales. Se estimula la apertura de las áreas rurales hacia nuevas actividades económicas. Se intensifica la integración de la agricultura al mercado mundial, y se pone punto final a las intenciones de reforma agraria iniciadas en los años 60.<sup>6</sup>

Así, la política pública propuso el mercado de tierras como estrategia para mejorar la eficiencia y los niveles de producción en el campo, abriendo el acceso de los pequeños campesinos al recurso concentrado. El Estado apaga la política de Reforma Agraria como proceso que modifica las formas de tenencia de la tierra, de manera que la presión de los campesinos sin tierra y minifundistas no afecte las variables de la modernización. Sectorial. Ya no trataba de corregir las desigualdades en la distribución de la tierra, sino principalmente de dejar que los conflictos sean procesados por el Estado; la responsabilidad pública terminaría en la provisión de algunos servicios. **Las causales para la afectación de la tierra fueron reducidas a la presión demográfica, con la compensación a ser pagada en efectivo sobre la base del avalúo comercial.** Bajo esta racionalidad, se estableció la importancia de registrar la propiedad para ofrecer garantías, con la idea de que ello permitiría acceder a crédito y de esa manera fomentar la inversión y la productividad.

Sin embargo, la nueva ley expresó otras presiones, la del movimiento social conducido por la Confederación de Nacionalidades Indígenas – CONAIE y expresada en marchas sobre Quito, la toma de locales públicos y un levantamiento nacional. La Ley reconoce, por primera vez, el derecho de las comunidades indígenas, montubias y afroecuatorianas a las tierras de posesión tradicional o ancestral. En parte ese proceso desembocó en el reconocimiento que hizo el Estado ecuatoriano de territorios indígenas, principalmente en las zonas bajas orientales.

La ideología modernizante de la nueva ley no consideró sin embargo, las características del mercado financiero y por lo tanto, la casi imposibilidad de los campesinos de acceder a capital. Como veremos, el mercado de tierras para campesinos pobres y sin mayores posibilidades de acceso a recursos financieros es demasiado imperfecto y prácticamente no funciona. Las presiones del campesinado indígena continúan. El levantamiento indígena-campesino del 2001 llevó al Gobierno a la firma de un Acuerdo a fin de impulsar el diálogo hacia la generación de políticas que permitan superar las exclusiones y desigualdades generadas por el ajuste estructural. Entre los temas centrales estaba la demanda por solucionar los conflictos de tierra y territorios, para lo cual se conformó una Comisión Bipartita que trabajó durante 14 meses. Algunos de estos problemas locales tuvieron prioridad en la corta permanencia del Ministro de Agricultura, Luis Macas, fundador de la CONAIE, a inicios del 2003.

---

<sup>6</sup> Manuel Chiriboga, et al, *Cambiar Si Se Puede: Experiencias del FEPP en el Desarrollo Rural del Ecuador*, FEPP - ABYA YALA, Quito, 1999.

## 1.1 Las condiciones que explican el uso del mercado de tierras para permitir el acceso de los campesinos a ésta.

Desde los años noventa, las transformaciones del agro ecuatoriano toman cuerpo bajo el modelo de economía desregulada, que construyó grandes asimetrías al interior de la sociedad. Ecuador ha sufrido profundos cambios estructurales en el ámbito macroeconómico e institucional, con alarmantes costos sociales. Es evidente que los grandes segmentos de la población viven en peores condiciones que antes, al tiempo que una minoría, concentra cada vez más recursos, ingresos y oportunidades.<sup>7</sup>

**Después de 38 años de una tibia reforma agraria en Ecuador, encontramos que la tierra, el principal activo de producción agrícola, todavía se encuentra concentrada en pocas manos.** De acuerdo al III Censo Nacional Agropecuario<sup>8</sup>, relacionando la información sobre crédito recibido y el tamaño de la UPA, tenemos que de los 62. 053 productores que tuvieron acceso a crédito, 31.713 (51 % del total) se ubican en lotes menores a 5 hectáreas y son dueños de 62.654 hectáreas (el 4,8% del área total), mientras que 2,444 propietarios de más de 100 hectáreas (el 4.0% % del total de prestatarios) son dueños de 647,498 mil hectáreas (casi el 50% del total de tierras beneficiadas con crédito, o sea, 1.297.607,00 Has.) En otras palabras, apenas el 7,36% de los productores lograron acceder a crédito y solo el 10,5% de la superficie es cultivada con crédito.

DISTRIBUCION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

HAS.	NUMERO	PORCENTAJE	SUPERFICIE	PORCENTAJE
HASTA 1	248398	29,47	95384	0,77
DE 1 A 5	286911	34,04	678391	5,49
DE 5 A 20	176726	20,97	1706794	13,81
DE 20 A 50	76792	9,11	2372027	19,20
DE 500 A 100	34498	4,09	2242409	18,15
DE 100 Y MÁS	19557	2,32	5260375	42,58
TOTAL	842882	100,00	12355380	100,00

Fuente: SICA – MAG – INEC, Ecuador, III Censo Agropecuario Nacional, Quito, 2000

Este cuadro concentrador se vuelve aun más preocupante por la poca formación **del capital humano en la gran mayoría de las comunidades campesinas** (el 23% de los productores agrícolas no tiene ninguna instrucción), falta de acceso a fuentes de tecnología apropiada y viable para campesinos, la falta de acceso a la infraestructura productiva, la baja cobertura

<sup>7</sup> En 1995, el 34% de la población ecuatoriana era calificada como pobre y el 12% como indigente. Estas cifras subieron, en 1999, a 56% y 21% respectivamente. La incidencia y severidad del fenómeno de pobreza continua siendo muy alta en el medio rural. Para 1999, el campo ecuatoriano tenía el 68% de su población en situación de pobreza, con la consiguiente marginación económica y exclusión social, desesperanza y falta de poder. La mayoría de la población ecuatoriana que sufre de pobreza extrema (30 % del total) también reside en las zonas rurales del país.

<sup>8</sup> Realizado por el INEC, el Proyecto Sistema de Información y Censo Agropecuario (SICA) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería ( Junio 2002)

de servicios públicos, el bajo acceso al crédito formal (Banco Nacional de Fomento, Bancos Privados, Fundaciones y ONGs) que solo cubre menos del 3 % de la demanda potencial de todos los agricultores ecuatorianos.<sup>9</sup> En el presente, es criterio común que el campesino está siendo asfixiado por el crédito, formal e informal, debido a las tasas de interés, generalmente superiores a la rentabilidad de la unidad productiva. En muchos casos, particularmente en la costa ecuatoriana, esto ha significado la pérdida de tierras a manos de los bancos, prestamistas de dinero o la venta de tierras a compradores urbanos.<sup>10</sup>

Los datos nacionales esconden sin embargo, grandes diferencias sub nacionales, fruto en buena parte de las deferencias en la aplicación de la Ley de Reforma Agraria, los niveles de presión campesina e indígena y los procesos de colonización. Así, los mayores niveles de concentración se mantienen en la sierra norte y en la costa central y sur, mientras que la pequeña propiedad predomina en la sierra centro sur y en las zonas de colonización en la vertiente amazónica y en la costa nor occidental. Estas últimas son regiones predominantemente campesinas e indígenas.

Adicionalmente, el censo da valiosa información sobre el origen étnico de la población. Quienes se definen así mismo como indígenas representan el 21% de los productores rurales, pero acceden a tan solo el 15% de la superficie. Mientras tanto, los mestizos constituyen el 72% y tienen bajo su control el 73% de la superficie, mientras que para los blancos esas cifras son: 6% y 9%. El tamaño medio de la propiedad es bastante menor también entre los indígenas, lo que confirma su fuerte asociación con el minifundista. Ello no hace sino dar información de base para algo que otros estudios ya han señalado: los indígenas en el campo son más pobres que el resto de la población. Adicionalmente, se diferencian en cuanto a pertenencia a organizaciones; mientras la población rural indígena hace parte de comunidades, eso no siempre es el caso de mestizos y blancos.

#### **Etnicidad de los Productores Agropecuarios, Censo 2000**

Etnicidad	Total	Indígena	Afro-ecuatoriano	Mestizo	Blanco	Otros
Productores	100	20,9	1,5	71,7	5,5	0,4
Hectáreas	100	15,2	2,2	73,4	8,6	0,5
Tamaño Medio	13,8	10,1	20,7	14,1	21,6	20,1

**El Censo también nos informa sobre la tendencia hacia la feminización de la agricultura ecuatoriana.** Del total de las unidades productivas censadas, la cuarta parte se

<sup>9</sup> Según el III Censo Agropecuario, del total de unidades productivas registradas ( 842.882) apenas 62.053, o sea el 7,36% habrían tenido acceso al crédito. Los prestamistas, las empresas proveedoras de insumos y los intermediarios atienden cerca del 25% (210.720 agricultores) de la demanda del crédito. Aproximadamente 19.000 agricultores, o sea el 2.2º% del total registrado, tienen acceso a líneas formales de crédito otorgadas por el BNF, Bancos Privados, Fundaciones y ONGs. Las unidades productivas del Litoral captan el 66% de todo el crédito destinado a cultivos, mientras que en la Sierra el 72,2% destinan el crédito a la compra de ganado.

<sup>10</sup> A inicios del 2003 se denunciaron varios embargos de tierra a manos del Banco Nacional de Fomento, así como de la Banca privada, particularmente en el litoral ecuatoriano.

encuentran bajo la gestión directa de mujeres, cuyas actividades se concentran en minifundios menores de 5 hectáreas. Se puede argumentar, considerando que la canasta de alimentos, en buena medida, se construye en la pequeña propiedad rural, que la mujer campesina tiene un papel estratégico en la seguridad alimentaria. La situación de la mujer campesina - trabajadora y madre - sometida a las fuerzas competitivas del modelo económico, revela múltiples adversidades que llevan al incremento de la pobreza rural.

## 1.2 Las organizaciones no gubernamentales y sociales deben jugar un nuevo papel como factor de apoyo al campesino en términos de equidad, conocimiento y productividad.

Es dentro del contexto de la modernización conservadora de la agricultura, del relativo estancamiento de los tradicionales ejes industriales de desarrollo, y del sector financiero, así como de presiones campesinas y rurales por lograr su inclusión en los procesos de desarrollo, que comenzaron a formularse las nuevas iniciativas de desarrollo local e instrumentos financieros para facilitar el acceso campesino a la tierra. En ello jugaron un papel central las ONG, las organizaciones campesinas e indígenas y en algunos casos las intervenciones públicas en desarrollo rural. Toma cuerpo el criterio de que las pequeñas empresas campesinas – debidamente asistidas - pueden configurar encadenamientos y generar puestos de trabajo que absorban parte de la población rural desocupada. Aparecen nuevas modalidades de producción agrícola por contrato y aumenta la visión empresarial campesina por el aumento de la demanda de productos agrícolas “especializados”.

En medio del proceso de retiro y reducción del Estado y de presión rural por incluirse en los procesos de desarrollo, surge la imperiosa necesidad de que la sociedad civil organizada asuma la responsabilidad de contribuir a plantear una estrategia alternativa de desarrollo rural, de mediano y largo plazo, basada en la complementariedad de acciones, actores sociales y agentes institucionales. **Se presiona por construir las bases de un nuevo pacto social, descentralizado, democrático, desburocratizado, que conjugue la organización social con la ciudadanía, y el conocimiento con la productividad y la sustentabilidad.**

Por cierto, los principios básicos del acceso a la tierra fueron asimilados por la racionalidad productivista, las políticas de capitalización de los territorios locales y la lógica del mercado. La “distribución” de las tierras pasó a negociarse por medio de mecanismos financieros, mediante negociaciones entre colindantes, utilizando el mercado de tierras, con la mediación de actores institucionales privados. Los lentes conceptuales del acceso campesino a la tierra, vía procesos de compra y venta, fueron inicialmente acogidos y respaldados por los propios organismos internacionales.

En el marco de la modernización agropecuaria guiada por la racionalidad competitiva y, por consiguiente, de los cambios dinámicos en las formas campesinas de producción en su articulación con el mercado, **la asignación de créditos para favorecer la transferencia de tierras, no es realmente un esquema dirigido a reemplazar un proceso de reforma agraria integral.** Un mecanismo financiero específicamente destinado a la compra

campesina de tierras contribuye, parcialmente, **a resolver el problema de falta de reforma agraria** y, de esa manera, tiende a mejorar la distribución del ingreso en el campo.

Es difícil realizar acciones redistributivas de tierras en coyunturas políticas, en que la coyuntura política no favorece políticas redistributivas. La dificultad para democratizar la propiedad de la tierra refleja, en buena medida, la estructura de poder para la toma de decisiones, especialmente en las zonas de mayor concentración de la tierra. **Las redistribuciones en la tenencia de la tierra son posibles, como lo demuestra la historia, cuando existen alianzas o correlaciones de fuerzas sociales y políticas, que incluye a grupos urbanos y rurales, incluyendo a clases medias.** De un lado un gobierno con voluntad de promover procesos de reforma agraria y desarrollo rural, y del otro, un movimiento de la sociedad civil campesina organizado, con capacidad de movilización y formulación de propuestas productivas y de proyectos sociales sustentables parece una necesidad para acciones integrales de distribución.

La crisis de los últimos años ha profundizado los problemas estructurales del Ecuador. La privatización de las empresas estatales, los sistemáticos ajustes estructurales, la apertura comercial y financiera de la economía, los programas de reforma fiscal, la casi total eliminación de líneas de crédito formal para la agricultura campesina, la liberalización de los precios, la redefinición de la intervención pública en la comercialización de productos agropecuarios, el encarecimiento de los servicios, el debilitamiento de los centros de investigación, entre otros factores, produjo el alejamiento de la presencia pública de las organizaciones de pequeños agricultores y, por consiguiente, la eliminación de los apoyos sectoriales y protecciones especiales para los pequeños productores. Aun más puede haber agravado los temas de concentración de activos.

La sociedad civil, ONGs y organizaciones sociales, cada una con su enfoque particular, frecuentemente condicionadas por las políticas particulares de entidades financieras, fue llenando parcialmente los vacíos dejados por el Estado en el campo del desarrollo campesino. Las intervenciones públicas se concentraron en el mejoramiento de las condiciones físicas de los territorios rurales, favoreciendo el acceso a servicios de infraestructura básica. La infraestructura básica en las áreas campesinas mejoró, aunque son evidentes las diferencias respecto a los indicadores que se registran en las zonas urbanas. Pero los niveles de pobreza y desempleo rural se mantienen estancados o cayendo hacia niveles intolerables.

Es así como aparecen diferentes propuestas de desarrollo local que, con el apoyo de ONGs y de algunos gobiernos locales, se conforman a partir de las demandas de la población campesina, teniendo en cuenta las distintas condiciones territoriales. Ello apoya los procesos de empoderamiento y descentralización, dando legitimidad a las instituciones no gubernamentales involucradas y abriendo espacios de participación. Las intervenciones locales impulsadas por la sociedad civil, no obstante la relativa ausencia del Estado, han tenido capacidad de resonancia, logrando activar la construcción de una red invisible de potenciamiento mutuo entre organizaciones campesinas.

Organizaciones como el FEPP, CESA, pero también muchas de las organizaciones campesinas de segundo grado: uniones y federaciones campesinas e indígenas impulsaron

programas locales de desarrollo, que incluían acciones de apoyo a la agricultura actividades generadoras de ingresos campesinas, apoyaron la formación de cajas y cooperativas de ahorro y crédito, empresas de comercialización rural, pequeñas industrias de procesamiento, realizaron actividades de capacitación rural, las que en conjunto implicaron dinamismos locales importantes. En algunos casos eso ha implicado la formación de redes de intercambio de experiencias y de presión sobre las políticas públicas, pero su incidencia principal está en sus actividades locales.<sup>11</sup>

### 1.3 EL FONDO ECUATORIANO POPULORUM PROGRESSIO-FEPP

El Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio-FEPP, creado en 1970, es una fundación privada con finalidad social, sin fines de lucro, ecuménica y auspiciada por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, aun cuando formada por laicos. Se inspira en la Encíclica escrita por el Papa Paulo VI, “El Desarrollo de los Pueblos” (1967) que opta por fortalecer el compromiso social de la Iglesia, alentando una toma de posición sobre los problemas humanos que más afectan al mundo contemporáneo. Los pobres son reconocidos como sujetos históricos, capaces de proponer un desarrollo alternativo.<sup>12</sup> Se trata pues de una ONG influida por las corrientes progresistas de la iglesia.

En esa perspectiva y desde su creación, el FEPP toma conciencia de la desigualdad y extremas contradicciones de la realidad rural ecuatoriana. Reconoce las distorsiones del aparato institucional público, decide establecer redes locales alternativas, y opta, siguiendo su lectura del Evangelio, **por apoyar el fortalecimiento de la organización de base, como vehículo para dar poder a los excluidos**. Se propone cultivar una experiencia de desarrollo humano, de “abajo arriba”, partiendo del cambio de valores construido sobre las capacidades y saberes de los campesinos pobres organizados. Nace, por consiguiente, con una postura ética, desde el compromiso histórico contextualizado, y desde el punto de vista de los pobres, los oprimidos, campesinos e indígenas del país.

Hoy en día el FEPP se autodefine como un **Grupo Social** consolidado y sostenible, integrado por Oficinas Regionales, programas y empresas autogestionarias y cooperativas, una estructura flexible, articulada y descentralizada, fuertemente unida por principios y valores comunes, que generan resultados y servicios eficientes y de calidad.

---

<sup>11</sup> Cfr. M. Chiriboga et al, igualmente Thomas Carrol, Editor, Construyendo Capacidades Colectivas, PRODEPINE, Quito, 2002

<sup>12</sup> Enrique Dussel, Comisión de Estudios de la Iglesia Latino-Americana, CEHILA, Quito, 1973

## Logros del FEPP en 30 años de acción Institucional

- Trabajo en más de 5.000 organizaciones campesinas en 21 de las 22 provincias del país;
- Se ha entregado más de 50 millones de dólares en crédito para organizaciones campesinas, indígenas y afroecuatorianas;
- Se ha apoyado a la constitución de 150 cajas rurales de ahorro y crédito que benefician a decenas de organizaciones campesinas;
- Se ha financiado la compra de más de 55.000,00 hectáreas de tierra, para más de 10.000 familias pertenecientes a casi 396 organizaciones. La titulación de cerca de 500.000,00 hectáreas de territorios ancestrales para 4.800 familias de indígenas, negros, pertenecientes a 91 organizaciones, y la legalización de cerca de 55.0000 hectáreas de tierra para aproximadamente 1.800 familias pertenecientes a más de 180 organizaciones;
- Se han legalizado más de 450 organizaciones de base y 4<sup>º</sup> federaciones campesinas (OSGs);
- Más de 4.000 jóvenes campesinos han sido profesionalizados y cerca de 150 han recibido crédito educativo para estudios superiores;
- Se han construido más de 120 proyectos de agua potable, 3.000 casas campesinas, 50 pozos de agua, 55 sistemas de riego para más de 1.600 hectáreas, beneficiando a cerca de 26.000 familias;

Se trata de una ONG grande, una BINGO en términos internacionales por el número de empleados, 250 en promedio, su cobertura geográfica, el volumen de recursos que maneja y su prestigio, tanto nacional, como internacional. Además de la ONG ha organizado una empresa para comercio justo, CAMARI, una cooperativa de ahorro y crédito nacional, Co-Desarrollo, una empresa de construcciones, una de tierras, etc. Para llevar adelante sus actividades tiene el apoyo de la cooperación internacional, fundamentalmente, pero no exclusivamente de las ONG del norte.

### 1.4 El Programa de Tierras del FEPP: la iniciativa del canje de deuda externa

La gestión del FEPP en materia de apoyo a los procesos de adquisición y acceso campesino a la tierra se inician en 1977, en la comunidad indígena de Toctezinín, en la provincia de Chimborazo. Hasta marzo de 1990 el FEPP había concedido 73 créditos para compras de tierras, para 65 organizaciones, beneficiando a 1700 familias, que accedieron a 2.205 hectáreas. Esto le permitió al FEPP ganar experiencia en dos campos importantes: la mediación en los conflictos de tierra entre campesinos y propietarios y las modalidades de operación práctica de un sistema civil de traspaso de tierras, vía crédito.

En la coyuntura de los noventa la situación de los campesinos se había agravado, como efecto de las políticas de liberalización de mercados y de reducción de las funciones del Estado. Ello comenzó a aparecer en la forma de conflictos locales en torno a la tierra y el

acceso a servicios públicos. Era evidente que faltaban políticas públicas que posibiliten un desarrollo rural equitativo, posibilitando que los pequeños campesinos, incluidas las mujeres, tengan acceso a conocimientos y activos productivos, para que puedan generar medios de subsistencia sostenibles. El levantamiento indígena de Junio de 1990 puso en evidencia los numerosos conflictos de tierra existentes en la Sierra, logrando sensibilizar al Gobierno socialdemócrata (Dr. Rodrigo Borja Cevallos) sobre la propuesta de constituir un fondo para adquisición de tierras, sustentado en la compra de títulos de deuda externa.<sup>13</sup>

Fue la experiencia previa acumulada desde 1977, y una atenta lectura de la demanda del movimiento indígena para solucionar numerosos conflictos de tierra represados por varios años por complejas barreras jurídicas y políticas, que llevó al FEPP a la negociación y a la búsqueda de mecanismos de financiamiento, vía canje de deuda. El FEPP actuó como mediador y actor financiero, siendo histórico el hecho de que aproximadamente 60% de los conflictos por tierra - identificados por la Comisión de Derechos Humanos - fueron solucionados, gracias a su intervención.

Hubo resistencias en las esferas del poder para dar paso al canje de la deuda, complejos impedimentos burocráticos y dogmáticas críticas políticas.<sup>14</sup> En parte, **las regulaciones derivadas del mecanismo del canje no consideraban este tipo particular de operaciones, peor aún para compra de tierras por parte de los campesinos.**<sup>15</sup> Fue necesario formularlas y definir claramente los papeles y compromisos de los actores participantes. La Conferencia Episcopal Ecuatoriana fue la gran protagonista al idear una propuesta de intercambio de deuda por programas sociales, que incluía a los campesinos pobres en los beneficios del desarrollo económico. Sin embargo, fue el FEPP que ideó la propuesta sobre el tema de tierras.

El FEPP, que tenía experiencia acumulada, administró el Programa de Tierras. Para la compra de títulos de la deuda realizada en Octubre de 1990, el FEPP aportó con US\$ 930.000 dólares, equivalentes al 15.5% del valor nominal, para adquirir 6 millones de dólares del Banco Santander en el mercado secundario de Nueva York. A este fin, el FEPP logró movilizar aportes de diversas fuentes solidarias de Suiza, Alemania, Estados Unidos, Francia, Holanda, Austria e Italia.<sup>16</sup> Ello permitió constituir la contraparte para la construcción del fondo para adquisición de tierras.

La conversión de la deuda por activos adquiere importancia ante los permanentes recortes presupuestarios, aprovechando los descuentos en el mercado secundario. La experiencia de otras entidades, como el Fondo Ambiental Nacional -FAN, que se han capitalizado mediante este mecanismo, demuestra que el éxito depende ante todo, de las decisiones

---

<sup>13</sup> El pago de la deuda externa constituye el principal mecanismo de transferencia de excedentes de los sectores productivos al financiero.

<sup>14</sup> La existencia dentro del Banco Central del Ecuador del Fondo de Desarrollo Rural Marginal – FODERUMA, un mecanismo financiero de asignación selectiva de liquidez para campesinos pobres, generó alguna sensibilidad dentro del Instituto Emisor.

<sup>15</sup> Las pocas operaciones de este tipo se habían focalizado hasta entonces en el tema de preservación de la naturaleza. Adicionalmente el Banco Central se oponía en muchos casos a este tipo de operaciones considerándolo inflacionario.

<sup>16</sup> Fue fundamental la contribución de la Arquidiócesis de Munich

políticas en las altas esferas del gobierno de turno. Existe buena disposición por parte de los países europeos, pero interesa que se formulen propuestas sostenibles para el largo plazo. En el caso del FAN, se realizó el canje de deuda entre el Gobierno del Ecuador y el de Alemania, y la propuesta de desarrollo fue consensuada para la inversión sustentable en Áreas Protegidas.<sup>17</sup>

### **Intercambio de Deuda por Tierras: la experiencia de FEPP y el Gobierno de Ecuador**

El levantamiento campesino e indígena de Junio de 1990 obligó al gobierno de Ecuador a buscar formas de responder a su principal exigencia; resolver los conflictos sobre acceso a la tierra. Para ello utilizó una propuesta presentada por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, bajo propuesta del FEPP, de constituir un fondo para la adquisición de tierras. Autorizó una operación de canje por 6 millones de dólares. Una vez acordado el procedimiento por la Junta Monetaria de entonces, el FEPP compró US \$ 930.000 dólares en títulos de la deuda ecuatoriana, equivalentes al 15,5% del valor nominal de la operación, para adquirir seis millones de dólares del Banco Santander en el mercado secundario de Nueva Cork. El FEPP consiguió para ello recursos de fuentes solidarias de Alemania, Suiza, Francia, Holanda, Austria, Estados Unidos e Italia. El Banco Central reconoció el 70% del valor de la deuda adquirida y entregó bonos del Estado, canjeables al momento de su vencimiento semestral. El interés que ganaban estos bonos permitió el funcionamiento inicial del programa. Con esta operación el FEPP logró establecer un fondo para la adquisición de predios por sucres 5091 millones, con una tasa de conversión de 5,47 veces por unidad invertida.<sup>18</sup> Hasta diciembre de 1997 en que el programa formalmente acabó se habían entregado recursos para adquirir 45706 hectáreas en beneficio de 9287 familias. Adicionalmente se facilitó la titulación de 343481 hectáreas a favor de 1946 familias.

**Un elemento central del éxito de la experiencia del FEPP en el programa de tierras fue el de haber involucrado a las autoridades monetarias: Banco Central y Ministerio de Economía y Finanzas, para efecto de que se incluyan en los correspondientes presupuestos estatales, los tramos de la deuda a negociarse.** El “capital semilla” requiere de recursos de contrapartida y de entrega de los fondos en moneda nacional. Mediante la conversión de la deuda, el FEPP pudo ampliar su programa en todas las regiones del país, elevando su grado de influencia en las decisiones financieras sobre compra de tierras para las organizaciones campesinas.

El conocimiento del funcionamiento del mercado zonal de tierras por parte del personal del FEPP aportó información esencial a la negociación campesina sobre el precio de la tierra. Los técnicos estaban al tanto de los avalúos catastrales, precios de mercado, calidad de los suelos, proximidad de los mercados y vías de comunicación, apoyando las negociaciones. Esto ayudó para que **los campesinos prestatarios enfrenten la negociación con suficiente información y apoyo y no sean perjudicados y afectados por las formas dominantes de interacción.** Cuando era evidente un sobreprecio, simplemente no se respaldaba con crédito a la solicitud campesina. Hay estudios que demuestran como el acceso a información sobre el precio real de la tierra posibilitó rebajas promedio de hasta el 28% de

<sup>17</sup> El Parque Nacional Sumaco.

<sup>18</sup> Para entonces un dólar equivalía a mil sucres.

los originalmente solicitados.<sup>19</sup> Adicionalmente, la presión campesina sobre la tierra facilitó en muchos casos que las negociaciones se diesen.

### **Proceso Seguido en la Adquisición de Tierras**

1. La Organización Campesina Identificaba un predio y evaluaba posibilidad de adquirirlo. Sobre esa base presentaba solicitud al FEPP
  2. La Oficina Regional del FEPP evaluaba la solicitud, que incluía la opinión de la CONAIE y de la Iglesia
  3. Si el caso ameritaba se hacía una reunión de interesados y una visita al predio
  4. Se elaboraba un estudio de viabilidad del proyecto, que incluía un análisis del uso actual y potencial de los suelos y de la finca
  5. Los interesados iniciaban la negociación, para lo cual el FEPP entregaba a los campesinos una valorización del mismo, una estimación de los requerimientos y capacidad de pago y de precios de la tierra en la zona
  6. Paralelamente se elaboraba un plan de producción, que permitía negociar las condiciones del crédito
  7. Se firmaba compromisos de compra-venta entre vendedores y compradores ante el IERAC o un notario
  8. Se enviaba la información al Banco Central que debía pronunciarse en 15 días
  9. Aprobada la solicitud el Banco Central entregaba los recursos para pagar al propietario o para reponer el fondo que el FEPP había entregado
  10. Se elaboraban las escrituras definitivas, las hipotecas y se realizaba la inscripción
  11. Se Enviaba copia de las escrituras al Banco Central como comprobación del uso de los recursos.
- El tiempo promedio de todo este proceso era de 3 a 4 meses.

El Programa de Tierras del FEPP permitió asentar a pequeños agricultores en tierras suficientes para generar empleos e ingresos que puedan propiciar su bienestar. Más de 7.500 familias de campesinos pobres entre 1997 y 2001 recibieron tierras. Se fomentó la actividad económica en el campo, mediante apoyos adicionales, que el mismo FEPP realizaba entre los grupos campesinos, sobre la base de créditos de su fondo regular de operaciones. Como fue anotado, el Programa alivió la conflictividad rural y, de alguna manera, también benefició a algunos hacendados que se dejaron hipotecar sus tierras por los bancos, o que buscaban liquidez para invertir en otros sectores económicos, más rentables y seguros.<sup>20</sup>

Los beneficiarios del programa de tierras fueron y son hasta la actualidad campesinos pobres: indígenas de la sierra: 59%, mestizos: 26%, afroecuatorianos: 3%, grupos mixtos:

---

<sup>19</sup> Wilson Navarro, Registro de Casos de Compras, Legalizaciones y Titulaciones de Tierras apoyadas por el FEPP, 1977-1998.

<sup>20</sup> Víctor Bretón Solo de Zaldivar, Experiencias en Desarrollo Rural en Chimborazo: La Trayectoria de la Regional Riobamba del FEPP, Universidad de Leída (España), FLACSO (Quito), 2000.

5%, indígenas de la amazonía: 2% y el resto sin información. El 86% fueron familias presididas por un jefe varón y 14% por mujeres. Si bien no hay información sobre sus características socio económicas, si se sabe de donde se originaron los recursos para el ahorro previo: 21% de la migración, 17% de venta de fuerza de trabajo, 23% de venta de animales y un 34% de la producción de la parcela y la diferencia de préstamos de otros familiares. La preferencia por indígenas y afro ecuatorianos es clara en la actividad del FEPP.

Los vendedores de tierra fueron fundamentalmente propietarios tradicionales de la sierra principalmente de la parte central. Esta se ha caracterizado tradicionalmente por haciendas con dificultades de modernizarse, por lo que muchos de los propietarios buscaban beneficiarse de las rentas de la tierra. Se ha documentado suficientemente el hecho que parte que los recursos recibidos por la tierra se utilizó para cambiar de actividad económica y en unos pocos casos para adquirirla en zonas de mayores posibilidades de manejarla empresarialmente.

### **Reforma Agraria y mercado de tierras mediado por ONG: el caso de Ecuador**

<b>Variable</b>	<b>Reforma Agraria Pública</b>	<b>Experiencia FEPP</b>
Origen de proceso	Demanda Campesina	Demanda Campesina
Negociación	Gobierno como mediador	Negociación Directa
Tipo de negociación	Fundamentalmente legal	Basada en precio de la tierra
Forma de Pago	Ahorro y recursos públicos	Ahorro y crédito
Tiempo para conseguir tierras	Al menos un año	3 a 4 meses
Privilegio de la organización	Si, cooperativa	Si, la de elección de los campesinos
Acciones de Apoyo a la Producción	No existe	Apoyo vía crédito y asistencia técnica
Rol de la ONG	Apoyo legal y en conflicto	Apoyo a la negociación
Precio de la Tierra	Normalmente mas alto	Normalmente menor

Un programa de acceso campesino a tierras vía mercado también estimula los procesos de transformación productiva, activando las tendencias hacia el mejoramiento de las relaciones intersectoriales, siempre que existan políticas de apoyo financiero, gerencial y técnico hacia las pequeñas y medianas empresas rurales.<sup>21</sup> Ello se expresa, por ejemplo, en la creación por parte del FEPP, de más de 400 empresas comunitarias de producción en el sector agroindustrial, con más de 100 queserías rurales.<sup>22</sup> De esa manera, los campesinos pudieron valorizar inmediatamente sus activos productivos, para pagar la deuda recién contraída para su adquisición.

### **1.5. FEPP-PROTIERRAS: una reconstrucción de su experiencia**

<sup>21</sup> Carlos Júlio Jara, O Processo de Reinvenção do SEBRAE, IICA - SEBRAE, São Luís, Maranhão, 2001.

<sup>22</sup> Consorcio de Queserías Rurales Comunitarias (CONQUERUCOM), Consorcio de Queserías de la Sierra Norte (QUESINOR), plantas productoras de embutidos cárnicos, mermeladas, etc.

Hasta 1996 el FEPP continuo operando con el Programa Nacional de Apoyo para Compra de Tierras, moviendo un Fondo Rotativo, fruto de la recuperación de los préstamos, cuya liquidez siempre fue insuficiente para responder a la demanda campesina. Para mejorar la sostenibilidad de las operaciones era indispensable separar, por un lado, la dinámica crediticia (la línea de crédito) y los mecanismos de respaldo (Fondo de Garantía), y por otro lado, los servicios complementarios de apoyo y asesoría. Con todo, el FEPP consiguió una importante victoria social, con recursos considerablemente inferiores a los públicos. Navarro, Vallejo y Villaverde definen muy bien esta conquista:

“Mientras el FEPP con 5.091 millones de sucres resolvió 199 casos de compra, titulación y legalización de tierras en 15 provincias del país, el Estado (gobierno de Sixto Durán Ballén 1992-1996) con 4.000 millones apenas ha resuelto 5 ó 6 casos. Esta diferencia no se justifica por la creciente inflación. La sospecha es que en estos casos el Estado sí premió a los hacendados”<sup>23</sup>

Luego de la experiencia del programa deuda por tierras, el FEPP decide institucionalizar esa actividad. El FEPP en julio de 1997 constituye FEPP – PROTIERRAS, como un Programa institucional, para satisfacer las necesidades campesinas bajo criterios de sostenibilidad y autofinanciamiento, sobre la problemática de la tierra. Se abrió una oferta flexible de servicios especializados de apoyo técnico, organizativo y jurídico, cuyos costos, total o parcialmente, son cubiertos por las organizaciones beneficiarias, mediante pago de precios reales y modestos.

La constitución de FEPP - PROTIERRAS en 1997 contó con el apoyo financiero de la organización católica alemana MISEREOR, aportes de la Coalición Popular contra el Hambre y la Pobreza, hoy Land Coalition y recursos del propio FEPP. La asignación de Coalición Popular contribuyó a estimular el intercambio de experiencias, las discusiones temáticas, y la evaluación metodológica sobre procesos de compra de tierras.

Según el FEPP la misión de FEPP - PROTIERRAS es “dar respuesta a las aspiraciones de las organizaciones campesinas, indígenas y afroecuatorianas en sus necesidades de poseer y acceder legalmente a la tierra, mediante la oferta de sus servicios en topografía, asesoramiento técnico en procesos de compra y legalización de tierras y asesoría legal, basado en los principios de solidaridad.”<sup>24</sup> FEPP - PROTIERRAS se define a sí mismo como una unidad empresarial de capacidades, talentos y fortalezas para facilitar el acceso campesino a la tierra.<sup>25</sup>

Como empresa, el FEPP - PROTIERRAS tiene la posibilidad de ofrecer servicios a las organizaciones campesinas demandantes, a los otros programas del FEPP y ONGs,

---

<sup>23</sup> Wilson Navarro, et al. Op. cita. 1996

<sup>24</sup> La Bocina, Suplemento Especial No. 12, FEPP, Quito, Julio 2000.

<sup>25</sup> El compromiso del FEPP-PROTIERRAS con la continuidad y el cambio, se refleja en declaraciones que reiteran la necesidad de ser un cuerpo eficiente y de mantener elevado su nivel de desempeño. Su autoridad técnica y competencia profesional es reconocida entre el campesinado. Su tamaño actual es muy reducido. Empezaron con 3 técnicos centrados en Quito llegando a ser un equipo de 6, incluyendo un coordinador, topógrafo, agrónomo, abogado, digitalizador de planos y un contador.

particularmente en las tareas de linderación y tramitación jurídica ante las instituciones del Estado.

#### **Los servicios ofrecidos por FEPP PROTIERRAS**

- Apoyo y asesoramiento técnico en procesos de compra de tierras rurales; Medición y linderación de tierras y territorios (topografía en general);
- Asesoramiento técnico y legal en procesos de trámites de legalización de tierras y territorios;
- Avalúo de tierras;
- Obtención de personerías jurídicas para las organizaciones campesinas y microempresas.

De esta manera, el FEPP construyó una nueva oferta rural de servicios empresariales de utilidad pública para facilitar el acceso campesino a las tierras; un actor intermediario y solidario entre la organización “demandante”, el propietario hacendado y el Estado. **El cambio hacia la figura “empresarial autogestionaria” no fue sólo una cuestión de garantizar la sostenibilidad de recursos y, por consiguiente, de adaptar la gestión a la nueva dinámica de la economía, sino también de renovación de un propósito estratégico.** La continuidad está enraizada en la afirmación de los objetivos y propósitos institucionales y no en los medios, que se renuevan constantemente. Es claro que toda la dinámica del FEPP toma fuerza en un sistema de interrelaciones.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Entrevista al Sr. José Tonello, Director Ejecutivo del FEPP.



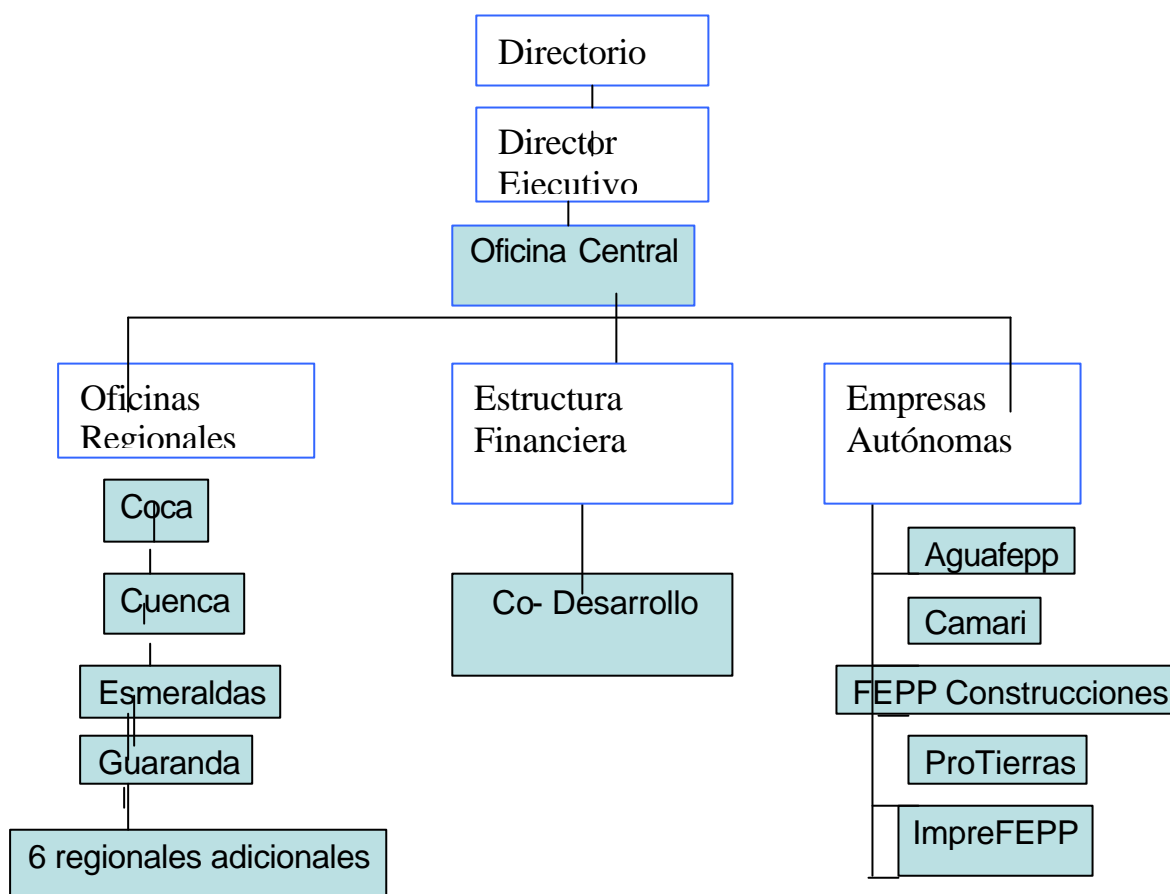
FEPP-PROTIERRAS, por consiguiente, es parte de un proceso de cambio institucional hacia el establecimiento de empresas autogestionarias que operan como satélites facilitadores de las diversas líneas de acción del FEPP como un todo.<sup>27</sup> Estas líneas a su vez buscan responder a los temas centrales con los que se busca transformar la situación campesina. Un claro ejemplo es el de la gran Cooperativa: **CODESARROLLO** (Cooperativa de Ahorro y Crédito Desarrollo de los Pueblos), una institución financiera regulada por la Superintendencia de Bancos, que empieza a mover parte del sistema de créditos del FEPP.<sup>28</sup> Ello permite a los campesinos ahorrar, pero también recibir créditos para sus diversas necesidades.

El trabajo no ha estado exento de problemas y aprendizajes. Por ejemplo, en un inicio el FEPP promovía activamente el manejo colectivo de la tierra. Los campesinos aceptaban el desafío pero apenas entraban en posesión se la dividían, salvo la sección dedicada a la

<sup>27</sup> Entre las empresas que actualmente presentan una cobertura nacional están: **AguaFEPP** (agua potable, riego y saneamiento), **Camari** (comercialización solidaria de productos campesinos para consumo interno y exportación), **FEPPconstrucciones** (vivienda popular e infraestructura), **Imprefepp** (diseño gráfico e impresiones de materiales educativos) y, Escuela de Formación Empresarial. Las empresas de cobertura local son: **Agrofepp** (tecnologías para la producción agrícola bajo invernadero), **Vivero Forestal** (tecnologías para la producción de especies forestales y frutales).

<sup>28</sup> CODESARROLLO fue establecida en 1999, con 24 socios, 1.561 clientes, otorgando 425 créditos, por una suma de US\$ 244.306,00 dólares. Su saldo en activos en 1999 era de US\$ 695.595,00 dólares. Para diciembre de 2002 las cifras señalan un crecimiento modesto en el número de socios (70), una multiplicación de los clientes (12.699), 4.232 créditos otorgados por un valor de US\$ 6.854.930,00 dólares, y un saldo en activos de US\$ 9.068.070,75 dólares. La morosidad apenas llega al 2,39% de la cartera.

actividad económica dirigida al pago de la deuda. Esto fue corregido cuando se observaron los resultados. También el FEPP ha tendido a la autosuficiencia, haciendo que en sus propios programas y zonas de trabajo, se agoten las acciones de tierras, sin hacer un esfuerzo mas amplio de trabajo. Obviamente, no siempre en esas zonas estaban sus equipos regionales, pero habían otras ONG y grupos con los que se podía trabajar. Finalmente tampoco ha hecho un esfuerzo deliberado de incidencia para modificar las políticas públicas. Trata de convencer en base del ejemplo, pero eso no siempre es posible.



El FEPP es hoy un grupo social, donde la ONG, como centro de la acción establece los criterios de funcionamiento para una serie de empresas y oficinas descentralizadas. Un código de ética constituye la parte de valores compartidos por todos los miembros. Pero, cada oficina regional y empresa debe apuntar a su sostenibilidad financiera. Esta se basa tanto en la prestación de servicios, pero también a recursos de la cooperación conseguidos por el conjunto organizacional.

FEPP - PROTIERRAS integra equipos polivalentes de trabajo, con los técnicos agropecuarios y promotores sociales locales, vinculados a cada una de las oficinas regionales y provinciales. También capacita operadores topógrafos locales, estimulando los

talentos disponibles en las Federaciones Campesinas e Indígenas.<sup>29</sup> Se promueve un ambiente institucional participativo, evitando caer en medidas rutinarias. El objetivo es colocar a las organizaciones campesinas en situación de mejorar sus propias condiciones de vida y producción. **La responsabilidad de apoyar a los campesinos se distribuye entre los técnicos involucrados, generando un producto común y compartido.**

Está en marcha una estrategia para que FEPP - PROTIERRAS pueda crecer un poco más en tamaño, desde el interior de alguna de las Oficinas Regionales, como Nueva Loja (Lago Agrio), Orellana (Coca), Manabí (Portoviejo), Guayas y Esmeraldas, donde la demanda por servicios es mayor. Pero hay la preocupación de que el crecimiento institucional lleve a problemas de calidad en el servicio, evitando que las acciones se vuelvan rutina y, por consiguiente, dejen de ser educativas e integrales. En sus 5 años de vida “empresarial” FEPP - PROTIERRAS ha llegado a cubrir sus costos, dejando de ser un esquema subsidiado por la institución mayor.

Es así como FEPP -PROTIERRAS ha construido procesos y articulado acciones que le han permitido tramitar, medir, linderar, procesar informaciones de terreno, dibujar planos así como obtener personería jurídica de organizaciones en las provincias de Azuay, Carchi, Chimborazo, Esmeraldas, Loja, Orellana, Pichincha, Sucumbios y Tungurahua.

Para tener una idea del movimiento económico de FEPP-PROTIERRAS se puede tomar como ejemplo los datos del primer semestre del 2002.

#### **Ingresos y Gastos Efectuados por FEPP-PROTIERRAS** Enero- Junio 2002

<b>Ingresos</b>	<b>US\$</b>	<b>%</b>	<b>Gastos</b>	<b>US\$</b>	<b>%</b>
			Remuneraciones	10.950,47	32.52
			Funcionamiento	3.061,14	9.09
Medición Tierras	29.778,40	79.76	Gastos Operativos	3.511,80	10.43
Legalización Tierras	115,00	0.31	Remuneraciones Operativas	10.036,09	29.81
Personería Jurídica	3.840,00	10.29	Gastos Mantenimiento	2.258,45	6.71
Otros Trámites Legales	2.578,60	6.91	Gastos Financieros	45,78	0.14
Ingresos Financieros	1.021,72	2.74	Depreciaciones	3.804,67	11.30
<b>Totales</b>	<b>37.333,72</b>	<b>100.00</b>	<b>Totales</b>	<b>33.668.40</b>	<b>100.00</b>

Estas actividades incorporan diferentes costos en el proceso que incluyen tiempo, gestiones, recursos, contactos, articulaciones, gastos diversos que demandan las actividades. Buena parte de esos costos son cubiertos por activos intangibles, principalmente, los vínculos de cooperación entre agentes y actores. No hay en FEPP-PROTIERRAS un esquema de

<sup>29</sup> Programa de Profesionalización de Jóvenes Indígenas en Sucumbíos y Orellana, Año 2000.

subsidio. Los servicios técnicos y los costos de transacción son pagados por el beneficiario y, en parte, cuando existe liquidez, por la Oficina Regional del FEPP. Tales costos se sitúan, sin embargo, por debajo del mercado. El costo de los trámites que requieren del apoyo legal, por ejemplo, es casi la mitad de lo que cobran operadores privados. Los trabajos de levantamiento planimétrico (medición de tierras), que representan entre cerca del 80% de los ingresos anuales de FEPP-PROTIERRAS, se ubican un 25% por debajo del mercado; es una política orientada a cubrir sus gastos, lograr sostenibilidad y una mínima utilidad.

Esto hace el servicio ofrecido atractivo para los campesinos. Adicionalmente, el pago por el servicio se presenta como un crédito a los campesinos, lo que les permite pagar en plazos prudentes, sin sobre-cargarlos. El FEPP de esa manera por medio del cobro por los servicios que presta vuelve sostenible el servicio. Compete con tarifas más bajas, contactos en las dependencias públicas para acelerar los trámites y con crédito para lograr financiar el proceso.

**El valor agregado de FEPP-PROTIERRAS está en el compromiso con los campesinos, en la calidad, profesionalismo y en el trabajo que están realizando sus equipos de profesionales.** Tal valor que se apoya en los equipos locales del FEPP, su activo institucional más valioso, capaces de establecer vínculos con otras ONGs. La interacción entre actores genera nuevas energías y sinergias que pasan a influir en la dinámica del todo. La confianza recíproca estimula a los técnicos a una sostenida complementariedad de esfuerzos.

Una de las metas de FEPP-PROTIERRAS es servir más y mejor, proporcionar mayor actividad mediante la promoción de sus servicios en los diversos territorios. No se trata de crear la necesidad por la legalización o la titulación, porque ésta demanda es creciente. Se trata más bien de motivar a las organizaciones para llevar a cabo tales acciones, que han estado reprimidas o imposibilitadas por mucho tiempo. No basta que los campesinos imaginen contar con su propio título de propiedad, hay que contribuir para hacer realidad esa demanda. El trabajo de promoción responde a la pérdida de credibilidad campesina sobre la posibilidad de legalizar su tenencia de la tierra. Es común la actitud de desconfianza y sospecha de los campesinos ante los programas gubernamentales. Cuando los primeros beneficiarios, constatan la seriedad de FEPP-PROTIERRAS, al concretar su acceso y derecho de propiedad, aumenta la credibilidad y la demanda del servicio en la comunidad.

**Sin embargo, sustentado en su competencia, versatilidad, credibilidad y capacidad técnica es de esperarse que FEPP-PROTIERRAS defina una estrategia de intervención más resuelta y decidida, para el mediano y largo plazo.** Se debe intentar forjar un discurso claro, que recuerde la importancia del acceso a la tierra como un medio real para reducir la pobreza rural y promover procesos de desarrollo sostenible. Actualizar el discurso de la “reforma de los sistemas agrarios” se convierte en algo más que nuevos diálogos; es un aporte de la sociedad civil donde la experiencia y el compromiso por el cambio social emergen como política de posibilidad de desarrollo sostenible y esperanza. Será necesario definir prioridades espaciales, áreas de riesgo, concentraciones de

comunidades campesinas que precisan legalizar sus tierras. Para el efecto, es imprescindible la sistematización regional de la información existente (tenencia, formas de organización social de la producción, sistemas de producción, nivel tecnológico, capacidad de gestión de las unidades productivas, las prácticas y manejos de las actividades productivas y su incidencia en los recursos naturales y el ambiente).

Si FEPP-PROTIERRAS está preparado para enfrentar los problemas vinculados a la compra, medición y legalización de las tierras para campesinos, si tiene capacidad de gestión local, puede intentar influir gradualmente en procesos de cambio de la tenencia de la tierra en mayor escala. Sin duda, tiene mayor capacidad de innovación y mayor incentivo que las instituciones estatales. La escala debe ser aquella que demuestre racionalmente un escenario futuro realmente significativo para el campesinado pobre ecuatoriano, dentro de las posibilidades.

En síntesis, lo que FEPP-PROTIERRAS debe intentar en el futuro **es reorientar las acciones hacia territorios prioritarios en los cuales se puedan realizar acciones de planificación microregional de desarrollo sustentable**, conducentes a programas de inversión para favorecer el establecimiento de empresas campesinas vinculadas en red; el semiprocesamiento de productos locales; desarrollar el capital social; impartir capacitación tecnológica apropiada. Ello requerirá ampliar las disponibilidades de recursos financieros, los equipos polivalentes de trabajo, las articulaciones con los gobiernos locales, la integración institucional, plantear propuestas de política que simplifiquen las reglas, los procedimientos y las normas que rigen la adjudicación y legalización de la tierra. Vale la pena el esfuerzo.<sup>30</sup> Esto será más factible planteado no únicamente desde FEPP-PROTIERRAS sino desde el Grupo Social FEPP en su conjunto.

## **1.6 Las políticas públicas que facilitan o dificultan el acceso campesino a la tierra**

La política de tierras del Ecuador es responsabilidad de un complejo marco institucional integrado por entidades pertenecientes a los dos poderes del Estado: Poder Ejecutivo (Ministerio de Agricultura y Ganadería (INDA), Ministerio de Ambiente, Ministerio de Vivienda) y Poder Judicial (Notarías y Registro de la Propiedad). Esta responsabilidad diferenciada y fragmentada determina que ninguna entidad dentro del entramado gubernamental asuma un claro liderazgo para formular y ejecutar una política de tierras que apoye procesos de desarrollo humano y sustentable. Una política democrática, sencilla de administrar, que contribuya a la racionalización del uso de la tierra, que sea técnica y distributiva, e idealmente aceptada tanto por el campesinado como por los propietarios de las tierras.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> El FEPP-PROTIERRAS tiene la virtud de mantener vivo el diálogo sobre el problema de la tierra. Tiene un entendimiento cabal de los procesos técnicos y legales y de las alternativas disponibles para sugerir cambios de política y procedimientos que activen las actividades de legalización y titulación.

<sup>31</sup> Hay diferentes maneras de construir socialmente una economía de mercado.

**El dilema que enfrenta el diseño de una política de tierras de tales características, es el de poder resolver la relación entre el libre mercado y la justicia social.** Es necesario construir mecanismos de interlocución directa entre el Estado y las organizaciones campesinas. La política que reduce el acceso campesino a la tierra a la lógica estricta de la compra y venta, simplemente desconoce la realidad sociocultural del campesinado. Es urgente repensar los mecanismos de mediación entre la sociedad campesina, el mercado y el Estado, en miras de resolver las demandas de las comunidades campesinas. Existen esfuerzos de la sociedad civil de crear y ampliar la formación de un equipo local de agentes paralegales, que pueden apoyar mucho en los procesos de mediación de conflictos y tramitación de procedimientos.

La experiencia del FEPP en su conjunto afirma que la democratización de la política agraria puede potenciar el desarrollo sustentable y estimular la expresión creativa del movimiento social que, en tanto representa un proceso heterogéneo, posibilita que los diversos actores sociales plasmen sus capacidades en proyectos.<sup>32</sup> Rechazar este argumento por considerarlo un anhelo idealista, significa no estar abierto para comprender las lecciones de la experiencia, que deben ser adoptadas para fundamentar una nueva política de tierras.

Pero en el Ecuador falta voluntad política para resolver o aliviar el problema del acceso a la tierra y a los activos complementarios vinculados tanto al capital natural, como al financiero, humano y social. Según el último Censo Agropecuario, en el país existen 992.514 Has. ocupadas sin título de propiedad; y, 361.306 Has. que aún no han sido solucionada su situación legal. Hasta Mayo de 2002 en el INDA existían represados unos 23.000 expedientes de adjudicación; en la actualidad (inicios del 2003) ese número bordea los 35.000 casos.<sup>33</sup>

Pueden crearse mecanismos flexibles de financiamiento, procedimientos sencillos, rápidos y baratos que permitan activar los procesos de legalización de la tierra. Es urgente la legalización en los amplios territorios del subtrópico, plagado de conflictos, donde la gestión campesina es fundamental para facilitar el manejo sustentable del ambiente. Es posible crear un clima de transparencia, para crear confianza en las instituciones públicas competentes, persiguiendo a la corrupción en los procedimientos de legalización. Hay algunos casos de corrupción institucional que no deben quedar impunes. A mediados de 1998 cerca de 30.000 Hectáreas de bosque nativo fueron entregados por el INDA de forma irregular a varias empresas, como es el caso Empresa Maderera “Bosques Tropicales S.A.” (BOTROSA) 3.123.20 Hectáreas del Predio “**Pambilar**”, en el cantón Quinindé, provincia de Esmeraldas.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Entrevista a Wilson Navarro, FEPP-PROTIERRAS, 2003

<sup>33</sup> El ministro Luis Macas en su corta gestión dio prioridad a este tema, reasignando recursos de un proyecto sobre catastro financiado por el BID a solucionar los trámites represados.

<sup>34</sup> En un solo día de Junio de 1998 el INDA realizó 7 adjudicaciones al grupo Peña Durini, a las empresas: “Palmera de los Andes” 300 Hectáreas, “San Lorenzo” 5.000 Hectáreas, “Fabril” 947 Hectáreas, Hacienda “Teodorama” 850 Hectáreas, Arquisa 2.500 Hectáreas, Ecuafinsa 1.180 Hectáreas y Palesena 850 Hectáreas.

El INDA todavía necesita sacar mayor provecho de la experiencia de la sociedad civil, abandonando las rígidas y complicadas articulaciones burocráticas. Es importante abordar el tema del acceso campesino a la tierra, como parte de un esfuerzo político más amplio. El tema de la tierra tiene que ser enmarcado dentro de una política de Estado en Desarrollo Rural.

## **CRITERIOS DEL FEPP PARA LA PRIORIZACION DE CASOS EN EL CREDITO PARA COMPRA DE TIERRAS**

- La solicitud presentada deberá provenir de alguna de las formas sociales organizadas, sean estas comunas, asociaciones, directivas, grupos, etc.; que no cuenten con suficientes recursos económicos y se ubiquen en los niveles más bajos de pobreza.
- Que sea posible asegurar un seguimiento adecuado de la gestión técnica, productiva, comercial y administrativa de las organizaciones beneficiarias.
- La naturaleza de la organización puede ser de hecho, de derecho, o encontrarse en el proceso de adquirir su personería jurídica.
- Dar preferencia a las demandas de las organizaciones campesinas compuestas por indígenas, mestizos o afroecuatorianos, que han enfrentado algún nivel de conflictividad y han intentado algún proceso legal para acceder a la tierra.
- Se toma en cuenta a los campesinos, indígenas y afroecuatorianos sin tierra y si la poseen, que esta sea insuficiente para satisfacer sus necesidades.
- El número de hectáreas por adquirirse, deberá en lo posible ser proporcional al número de familias que conforman la organización, al mismo tiempo que se garantiza que la superficie sea suficiente para lograr sostenibilidad familiar y colectiva.
- Que el costo de la hectárea de tierra, este acorde a su capacidad productiva y, por consiguiente, de pago del crédito, a fin de sea la misma tierra y el trabajo de sus dueños la que cubra y pague las obligaciones financieras.
- Que los precios propuestos por los propietarios no tengan carácter especulativo y sean razonables, generando responsabilidad social.
- Que se demuestre un aporte económico propio, en dinero efectivo, por parte de las organizaciones solicitantes, de al menos el 10% del costo de la tierra; criterio aplicado dependiendo de la capacidad económica del grupo.
- Que se demuestre factibilidad en los proyectos productivos vinculados a la tierra a adquirirse, expresada mediante un plan de producción.
- Que se pueda contar con el aporte y la participación de otras instituciones, para realizar acciones complementarias al acceso a la tierra.
- Que las negociaciones lleven a crear un clima de sensibilidad en los propietarios, ajustando los precios propuestos, en función de un avalúo real de la tierra.
- Favorables características agronómicas del terreno para destinarlo a la producción, de manera que sea posible un proceso de planificación participativa, sostenible y rentable, que posibilite el pago de la deuda en tiempos prudentes.
- Es preferible que el predio cuente con alguna infraestructura productiva, la misma que será un respaldo a la deuda adquirida.
- Los beneficiarios deberán estar dispuestos a hipotecar el terreno como deudores a favor de la entidad acreedora, y a firmar un convenio con los respectivos documentos legales de respaldo.

### **1.7. El método, los procedimientos y los pasos estratégicos.**

Es en el ámbito regional donde se identifican las demandas campesinas por tierra, se analiza y discute el precio de la tierra, se negocian las transacciones y se estudian, en conjunto, las respuestas productivas más satisfactorias. El trabajo participativo realizado por el FEPP es entendido como fortalecimiento de la organización, para entablar un diálogo constructivo con hacendados y técnicos; para definir necesidades y asumir riesgos; para determinar sus responsabilidades financieras, identificar soluciones técnicas y adoptar decisiones.

Es la organización campesina la que inicialmente expresa su voluntad de adquirir un predio, identifica el predio y encuentra al potencial vendedor. El FEPP no estimula las primeras negociaciones. Se busca a través de ello no propiciar un proceso especulativo sobre el precio de la tierra. **Además, se parte de la idea de la capacidad de los campesinos para aprender y/o tomar decisiones económicamente inteligentes dentro del contexto de sus propios medios y de su entorno cultural.** Para ello, el FEPP se limita a dar información sobre precios de la tierra en la zona y criterios que los campesinos deben considerar en la negociación como la calidad de los suelos y su uso potencial.

Definidos los primeros entendimientos, la organización solicita el apoyo de la Oficina Regional, la misma que analiza el caso y decide o no intervenir como asesor del proceso. Se elabora un informe sobre la viabilidad de la propuesta, incluyendo un análisis del uso actual y potencial de los suelos. FEPP-PROTIERRAS central trabaja para ello con los técnicos regionales; se contribuye a la valoración de la tierra y se estima la capacidad de pago de la organización. Se recopila información complementaria, para elaborar un perfil de la situación, programar acciones, instruir a la organización sobre los trámites a realizar, sensibilizar a los potenciales beneficiarios sobre riesgos y responsabilidades, evaluar el capital social y las capacidades de gestión. El contexto territorial se refleja en el proyecto. De esa manera, la información que logra obtener FEPP sobre la base de su presencia en el terreno se vuelve una herramienta central de su trabajo, pues ella empodera a los campesinos para la negociación.

### **Pasos para la adquisición de predios hoy en día**

1. La Organización Campesina Identificaba un predio y evaluaba posibilidad de adquirirlo.
2. Sobre esa base presentaba solicitud a la oficina regional del FEPP
3. La Oficina Regional del FEPP evalúa la solicitud y decide si intervenir
4. Se envía propuesta a PROTIERRAS, PT, quien define el curso a seguir, incluyendo análisis de la información, tipo de apoyo requerido, acciones de capacitación, etc.
5. PT realiza un análisis pormenorizado del predio, incluyendo el levantamiento planimétrico
6. PT realiza un análisis jurídico de los títulos
7. Los interesados iniciaban la negociación, para lo cual el FEPP entrega a los campesinos una valorización del mismo, una estimación de los requerimientos y capacidad de pago y de precios de la tierra en la zona
8. Paralelamente se elaboraba un plan de producción, que permite negociar las condiciones del crédito y se establece el fondo de garantía
9. Se elabora el plan de producción, se promueve la organización económica, se identifican mercados
10. Se firma compromisos de compra-venta entre vendedores y compradores ante un notario
11. Se envía la información al FEPP y / o a Co-Desarrollo para que analice la solicitud de crédito
12. Aprobada la solicitud se entrega los recursos para pagar al propietario

- |   |
|---|
| 13. Se elaboraban las escrituras definitivas, las hipotecas y se realizaba la inscripción |
| 14. Entra a operar el plan de apoyo a la actividad económica de la organización           |

Para apoyar las negociaciones de compra, se realiza un análisis cualitativo y cuantitativo del predio, para conocer el tipo de tierras, su uso actual, pasando a medir el predio en negociación, para esto se realiza un levantamiento planimétrico del predio, costado por la propia organización. En este rubro, no se desestima que en algunas circunstancias, los campesinos puedan ser subsidiados o cubiertos por las Oficinas Regionales o por ONGs solidarias.<sup>35</sup> El trabajo técnico y jurídico del FEPP-PROTIERRAS busca garantizar el ejercicio efectivo del derecho campesino de decisión sobre los créditos, lo que supone, por un lado, contar con información transparente sobre el precio de la tierra y sobre la real situación jurídica<sup>36</sup> del predio a ser adquirido y, por otro lado, la adquisición y desarrollo de nuevas capacidades de gestión.

La intervención de FEPP busca empoderar a la organización, para reflexionar de conjunto sobre sus condiciones e identificar sus problemas y vulnerabilidades, de forma que puedan descubrir sus desafíos y expresar libremente sus propuestas viables. Empoderar significa que los miembros de la organización campesina, hombres y mujeres, adquieran mayor control de su destino, sus vidas, como ciudadanos y productores, haciendo que los cambios sean sostenibles. Se inicia una fase de orientación que deriva, como veremos, en un plan productivo de mediano plazo, que viene de abajo hacia arriba.

Sus actividades de apoyo conducen hacia la protocolización y registro de las nuevas escrituras. Este es el momento en que se firman los convenios de crédito y se cancelan las obligaciones en dinero.

**Casi siempre el beneficiario del crédito para compra de tierras es una organización legalmente constituida.** La mayoría de los usuarios de crédito son organizaciones formales existentes en el ámbito local, o unidades económicas organizadas para acceder al recurso tierra y si no lo son FEPP-PROTIERRAS tramita su constitución legal. Con frecuencia los integrantes de la organización poseen experiencia productiva y capacidad de inserción en el mercado, son conocidos y apoyados por las oficinas regionales del FEPP, lo cual disminuye sensiblemente el riesgo. Adicionalmente, el hecho de que el crédito se entregue a la organización permite que funcione un sistema de garantías solidarias y de vigilancia mutua. En muchos casos esto implica, que se deja una parte del predio adquirido para explotación común, cuyos resultados económicos se utiliza para el pago del crédito. Cuando se lo paga se reparte esa tierra entre los miembros de la organización.

Con el propósito de hacer de la gestión en proceso participativo y metodológico, uno de los requisitos para la asignación de recursos de crédito a la organización campesina es la

---

<sup>35</sup> La línea de crédito del FEPP financia la compra de tierras rurales; servicios topográficos; levantamientos planimétricos; (medición y linderación); asesoría, capacitación técnica y jurídica; asesoramiento técnico y legal en procesos de compra y legalización de tierras; avalúo de tierra; impuestos y costos de registro; obtención de personerías jurídicas para las organizaciones campesinas.

<sup>36</sup> Libre de todo gravamen, que no esté prohibido de ser enajenado.

conformación de un **Fondo de Garantía**, entre el 10% y el 20% del préstamo, que se deposita en una cuenta de ahorros determinada por el FEPP. Estos recursos pueden provenir de ahorros anteriores de la organización, o de ahorros que se constituyen en ese momento. La conformación de dicho fondo es una indicación clara de la voluntad de los campesinos de llevar adelante el proceso de adquisición de tierras. El Fondo de Garantía representa un porcentaje del crédito desembolsado, que opera cuando el índice de morosidad a honrarse supera tal porcentaje. Mas que un simple requisito económico, el Fondo de Garantía es visto como un esfuerzo metodológico y participativo, una muestra de responsabilidad traducida en confianza para la compra de la tierra. También incluye la idea de contribución de los campesinos a la compra de tierras originada en sus propios ahorros y la voluntad de ponerlos en conjunto.

El financiamiento del FEPP es una relación social flexible, no existiendo orientaciones punitivas. Sin embargo, como garantía, la organización beneficiaria deja una hipoteca abierta del predio a favor del FEPP. Las tasas de interés que cuentan con un margen mínimo y máximo dependiendo de la actividad son variables, e inferiores, pero cercanas a las del mercado. **Para el campesino la fijación conjunta de las fechas de pago de la deuda es, con frecuencia, un factor más importante que el pago de intereses elevados.** Generalmente, las organizaciones solicitan los plazos más largos posibles para honrar sus obligaciones. Respecto a la restitución, conviene tomar en cuenta la diferencia existente entre el plazo de pago del crédito y el tiempo necesario para que una determinada inversión se vuelva productiva y sostenible.

Para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de la organización prestataria, no hay condición más importante que desarrollar su **capital intangible**<sup>37</sup>; llevar adelante un plan productivo viable, y dar paso a la innovación. Como principio, es indispensable aumentar el rendimiento del predio, mediante el fomento de estrategias de diversificación e intensificación sustentable. No obstante lo esencial es valorizar los activos, talentos y las capacidades existentes, para garantizar la auto-sustentación. Las finalidades son autodefinidas por la organización, también las normas de trabajo. Los técnicos actúan como facilitadores y no como intérpretes de los intereses campesinos.

De inmediato, establecidas las reglas de la negociación para la compra del predio, el personal técnico del FEPP interviene para establecer en conjunto con la organización campesina un proyecto de factibilidad, asegurando la valorización de la tierra y por lo tanto la capacidad de pago del crédito contraído. El crédito destinado a la compra de tierras es acompañado, cuando es indispensable, por otro préstamo destinado a activar los factores productivos y reorganizar las relaciones sociales. **La formulación del plan productivo supone un proceso interactivo en el que los beneficiarios del proyecto son los responsables de su propio desarrollo.** De esta manera, el desarrollo local tiene un sentido, una dirección democrática, una integralidad, no es un mero agregado de acciones aisladas.

---

<sup>37</sup> Información de mercado, solidaridad, disciplina financiera, conocimientos, habilidades, capacidades de gestión técnica y contable, destrezas, comunicación.

## 1.8. El régimen financiero rural: el acceso campesino al mercado de tierras

El crédito productivo es un soporte indispensable al proceso de acceso a la tierra. Representa una palanca fundamental para la valorización de los activos recién conseguidos e indirectamente para el desarrollo local. El monto del préstamo y el plazo de devolución se definen de conjunto entre FEPP y organización campesina, según el potencial y las posibilidades de la organización. La experiencia indica que cuando no se definen adecuadamente los plazos de pago hay efectos negativos en los procesos de recuperación de cartera. Algunas organizaciones sólo piden préstamos productivos cuando tienen la confianza que puedan pagarlos. La sostenibilidad del acceso a la tierra y el ejercicio efectivo del derecho de decisión sobre los préstamos por parte de las organizaciones son objetivos vistos como complementarios.

Nunca una organización beneficiaria “queda suelta”, sin acciones que acompañen su proceso de auto-construcción. El FEPP pone en movimiento toda una energía institucional de asistencia técnica, capacitación contable, apoyo socio organizativo, y desarrollo del capital social. El acompañamiento se extiende hasta producir los efectos de desarrollo deseados, o sea, crear capacidades de sus tentación y asegurar el pago de los créditos.

Debido al compromiso financiero y a la necesidad de generar excedentes, el FEPP procura orientar el nuevo modelo de gestión de la organización hacia finalidades empresariales. No son pocas las organizaciones beneficiarias del crédito para tierras que han pasado a operar como microempresas. Algunas se reorganizan como Asociaciones Agro-Artesanales con fines de lucro, particularmente cuando el plan productivo incorpora actividades de procesamiento y agregación de valor.<sup>38</sup> Existe también el modelo microempresarial de Sociedad por Cuentas en Participación, que se aproxima al esquema de una Compañía Limitada, sin la necesidad del reconocimiento de la Superintendencia de Compañías.<sup>39</sup> En otros casos se organizan como cooperativas, como asociaciones de trabajadores o como comunidades. Aun más en muchos casos al interior de una comunidad pueden formarse varias organizaciones económicas, vinculando a grupos a líneas de actividad.

### **Empresas Campesinas y Comercialización**

La formación de empresas campesinas con capacidad de producir bienes aceptables en el mercado se ha vuelto un eje central del trabajo. Ello implica un conjunto de actividades de apoyo que rebasa la mera identificación de productos rentables. Incluye, la identificación de mercados y posibles compradores, el posicionamiento de una marca en el mercado, la capacitación en gerencia de las empresas rurales, pero también en nuevas destrezas y habilidades, la formación de una empresa de productos campesinos: CAMARI, dedicada tanto a la exportación, como a la venta al detalle en ciudades del Ecuador, como Quito, Riobamba y Lago Agrio. Tal vez el caso más conocido sea el de FUNORSAL, una empresa quesera en la Provincia de Bolívar, que reúne a varias queseras comunales bajo una misma marca, un mismo sistema de comercialización y un solo mecanismo de ventas. Ello permite

<sup>38</sup> Son registradas en el MICIP ( Ministerio de Industria, Comercio, Integración, Pesca y Competitividad)

<sup>39</sup> Aunque no es requisito formal, en este caso, el FEPP-PROTIERRAS siempre registra la constitución del contrato social ante notario público.

en definitiva asegurar en forma sostenible el acceso a la tierra. En el caso de salinas, la actividad quesera poco a poco creció hasta conformar un complejo económico campesino con más de 20 empresas de diferente tipo, que incluye hilanderías, grupos de recolección de champiñones, un hotel, etc... Cf. Liisa North, El Programa salinas, Una Experiencia de Desarrollo Micro-regional, en M. Chiriboga et al, ob cit.

El financiamiento para el sector agropecuario está determinado por las condiciones imperantes en el mercado, tanto en términos de plazos, montos y tasas de interés. Ecuador ha abandonado los esquemas de créditos preferenciales y de bajo costo, pasando a eliminar los mecanismos que impliquen, directa o indirectamente, subsidios en los financiamientos otorgados. Los campesinos resienten los cambios en materia de acceso al crédito en general, en la medida que las alternativas disponibles son pocas, en muchos casos de alto costo y exigencia de garantías. La carencia de canales formales los conduce a los prestamistas, que cobran elevados intereses, pero que no exigen garantías ni trámites burocráticos complicados. Además, los costos de intermediación financiera para este segmento (la suma de los costos por riesgo, costos operativos y costos financieros) son generalmente elevados. Y es evidente que las tasas de interés son excesivamente altas, de entre 15 y 18%, **en dólares**, lo que dificulta competir y afrontar la dolarización de la economía.<sup>40</sup>

**El FEPP define el crédito como un instrumento de desarrollo que contribuye al mejoramiento de las condiciones de vida y producción de los destinatarios, fortaleciendo el capital social.**<sup>41</sup> El FEPP se cuenta entre las pocas entidades privadas del Ecuador que mantiene un fondo de crédito al servicio de las organizaciones rurales.<sup>42</sup> A diferencia de los bancos, como ONG, puede disminuir mucho los costos unitarios de sus colocaciones, aprovechando su capacidad local instalada. Los costos de promoción son eliminados, y los costos administrativos y contables son menores, así como los de evaluación de proyectos y de cartera. Es posible reducir gastos y riesgos, exigiendo una cuidadosa selección de iniciativas.

Por estas razones, el FEPP puede entregar créditos a tasas de interés inferiores a las del mercado, favoreciendo la capitalización de las economías campesinas. **Las tasas de interés, sin ser comerciales, tienden a ser positivas para permitir sostener el valor real del capital frente a los procesos de inflación.** Las garantías, esencialmente, radican en la sostenibilidad y rentabilidad del proyecto productivo, así como en la confianza mutua entre los miembros de las organizaciones, apoyadas con acciones complementarias que el FEPP pone al servicio de las organizaciones. El FEPP promueve el ahorro campesino, aunque este tiende a crecer muy poco en las actuales condiciones de recesión y desempleo.

## 1.9. El papel de los actores aliados

<sup>40</sup> Muy difícil competir con un 18 % anual de intereses contra empresas que se financian al 3 % anual.

<sup>41</sup> La palabra crédito connota la idea de creer, confiar en el ser.

<sup>42</sup> FEPP, Quiénes somos y qué hacemos: El desarrollo es el nuevo nombre de la paz, Quito, 2000

El FEPP ha logrado imaginar y aplicar nuevas opciones de desarrollo rural. Su gestión se liga a situaciones cambiantes donde el ámbito local cobra importancia para formular soluciones realistas a problemas concretos que afectan a las comunidades campesinas, ampliando el campo de la participación social. Tal gestión incorpora una fuerte dosis de autonomía de las Oficinas Regionales, particularmente en decisiones sobre asignación de recursos.

El FEPP mantiene un estilo de gestión intermedia, de compromiso y calidad de servicio con las organizaciones campesinas. Tal posición es posible gracias a **que el FEPP es, al mismo tiempo, una ONG centralizada y descentralizada, nacional y regional, única y diferenciada, integrada y autónoma, local y global, territorial e interfuncional, crítica y respetuosa.** El FEPP tiende a simplificar y flexibilizar procedimientos. Los cambios suponen preocuparse más con la calidad de los procesos, la interacción con los aliados, los sistemas de seguimiento y evaluación participativa

La capacidad institucional de FEPP para construir redes de cooperación y mecanismos locales de gestión compartida – capital social – es evidente. Resulta en la creación de ambientes donde dos, tres o varios agentes o actores operan en sincronía, no siempre en armonía, pero buscando complementarse. Y eso produce una energía mayor que la simple suma de sus capacidades. **Las relaciones horizontales llevan a verdaderos diálogos, creando confianza y credibilidad.**<sup>43</sup> Y el intercambio entre agentes y actores otorga dimensión humana al desarrollo.

FEPP-PROTIERRAS ha coordinado, tramitado y ejecutado dos convenios estratégicos de legalización de tierras con el Instituto de Desarrollo Agrario- INDA, entidad pública responsable de la adjudicación de tierras. Los técnicos del FEPP realizan el trabajo de movilización social, linderación, capacitación de las organizaciones, elaboración de planos, apoyando la preparación y tramitando los expedientes. El INDA, por su parte, realiza la inspección de campo, aprueba los planos, constata la existencia o no de conflictos, realiza un estudio sobre la posesión ancestral de la tierra, siendo responsable de la formulación de un plan de explotación. Pero es el FEPP el que asume el trabajo de elaboración del estudio de posesión ancestral y del mencionado plan, movilizándolo sus técnicos de campo.<sup>44</sup> Completado el expediente, el INDA emite la providencia de adjudicación que legaliza la tierra a favor de una persona u organización. Registrada la providencia, el título de propiedad pasa a ser escritura pública.

---

<sup>43</sup> Esa credibilidad se refleja mediante el apoyo de sus aliados externos, entre ellos: Ecumenical Scholarship Program, MISEREOR, COALICION INTERNACIONAL POR LA TIERRAS, FIDA,GTZ, Agro Acción Alemana (Alemania); Conferencia Episcopal Italiana, Movimiento LAICI, MANI TESE, ECOLNET, CRIC-CTM, Il CANALE ( Italia); Diócesis de GRAZ WELTHAUS ( Austria); CODESPA, Ayuda en Acción, Medicus Mundi Alava, Entrepueblos, CODESPA ( España); CARE, Organización Internacional para las Migraciones (EUA); Embajada Real de los Países Bajos, SNV, Iglesia Baptista de Leyden, ICCO. OIKOCREDIT (Holanda); Embajada del Canadá; Fundación para los Indios, Swisscontact (Suiza); etc.

<sup>44</sup> Hace dos años, el INDA realizó una evaluación de 270 convenios que mantenía con diversas instituciones, buscando simplificar su gestión para fines de eficiencia y transparencia. El INDA decidió mantener apenas 5 convenios, destacando la labor de FEPP- PROTIERRAS.

La organización campesina, que recibe créditos para viabilizar esta actividad, se compromete a cumplir sus obligaciones económicas, a abrir las “trochas”o “picas” para facilitar el trabajo de topografía, aporta con alimentos en las reuniones colectivas y participa en las reuniones de capacitación.

Los trabajos conjuntos entre FEPP y el INDA se iniciaron en 1995, buscando concretizar las normas de adjudicación sobre tierras ancestrales establecidas en la Ley de Desarrollo Agrario. Las acciones se iniciaron en la Provincia de Esmeraldas, buscando beneficiar a las comunidades afroecuatorianas y al pueblo indígena de los Chachi. Según el INDA y documentos con el convenio en esta provincia FEPP-PROTIERRAS cumplió con el 95% de las metas. Luego las acciones se han concentrado en la Amazonia, en las provincias de Sucumbios y Orellana, beneficiando al pueblo Quechua y Shuar, así como a más de 450 campesinos, llegándose a cumplir alrededor del 85% de las metas definidas en los convenios.<sup>45</sup> Según el INDA, alrededor del 40% del total de las tierras tituladas corresponden al esfuerzo desplegado por el FEPP.

Desde Julio de 1997 que se constituye FEPP-PROTIERRAS hasta diciembre del 2002 el FEPP-PROTIERRAS y el INDA entregaron 228 títulos de propiedad, por un total de 231.374,00 hectáreas de tierras adjudicadas (legalizadas y tituladas), debidamente protocolizadas e inscritas en el Registro de la Propiedad, beneficiando a 4.858 familias de organizaciones de campesinos indígenas, afroecuatorianos y colonos, ubicados especialmente en las provincias de Esmeraldas, Sucumbios, Napo y Orellana.

En este período (julio/97 a diciembre/02) el FEPP ha logrado canalizar recursos financieros para la compra de tierras de 130 organizaciones campesinas con sus respectivas escrituras públicas, beneficiando a 2.359 familias campesinas, quienes logran acceder a 13.506,21 hectáreas.

FEPP-PROTIERRAS también mantuvo relaciones con la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros – DINAC hoy ya no existe, su función pasó a ser competencia del INDA y particularmente, con la Dirección Forestal de Protección de Áreas Naturales del Ministerio del Ambiente. Su conocimiento de los territorios locales ha permitido, en algunos casos, participar como mediador y consultores para buscar construir consensos entre el Ministerio de Agricultura y el Ministerio del Ambiente, en materia de delimitación de bosques protectores. Esta actividad orientadora – favorecida en la interacción tanto de los equipos regionales, como del Grupo Social FEPP - ha contribuido a la formulación de acuerdos ministeriales de protección ambiental y desarrollo sustentable, revelando una cierta incidencia en las políticas de Estado, como ha ocurrido en la Reserva de Manglares Cayapas – Mataje (REMACAM). Lo fundamental es evitar toda explotación de los recursos naturales que cause daños al equilibrio ecológico.

FEPP-PROTIERRAS por su credibilidad y capacidad técnica, y sobre todo por su capital intangible traducido en honradez y confianza, constituye un referente nacional. Pocas son las reuniones, los contactos institucionales, donde se discuten políticas y estrategias de

---

<sup>45</sup> Entrevista al Ing. Mario García y al analista Marcelo Castro, técnicos del INDA.

desarrollo rural, nacional o regional, en las que el FEPP no tenga un papel central, siempre argumentando desde la experiencia de los pobres.

## 1.10 El Convenio FEPP-PROTIERRAS, CODENPE-PRODEPINE<sup>46</sup>

Se formaliza en Agosto de 1999. Se constituye un **Fondo Rotativo**<sup>47</sup> de crédito para apoyar la compra o la recuperación de tierras para campesinos indígenas y afroecuatorianos.<sup>48</sup> La coordinación del Convenio corresponde al FEPP-PROTIERRAS, que opera a través de las Oficinas Regionales del FEPP, inicialmente se empezó en las provincias de Cotopaxi, Bolívar, Pichincha, Tungurahua e Imbabura luego se abrió la posibilidad de entenderse a nivel nacional. En cada zona existe un técnico responsable, apoyado en equipos interdisciplinarios para el estudio y evaluación del proceso de compra y venta, dando transparencia a las negociaciones.

### Trámite formal para lograr el acceso al crédito PRODEPINE

1. Haber cumplido con las obligaciones financieras contraídas con el FEPP, si las hubiere;
2. Presentar una solicitud escrita que defina objetivos, acompañada por los nombres, firmas y cédulas de identidad de los interesados;
3. Una copia de la escritura del predio que se pretende adquirir;
4. Un certificado del Registro de la Propiedad, que demuestre que el predio esté libre de gravámenes;
5. Copia del comprobante de pago del último impuesto predial;
6. Certificado del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social-IESS, en el que se informe sobre la existencia o no de compromisos laborales con trabajadores del predio, por parte de los vendedores;
7. Aval o respaldo de la Organización de Segundo Grado (OSG) a la que pertenece la organización de base interesada;
8. Informe emitido por los técnicos del FEPP sobre la factibilidad económica y capacidad de gestión organizativa del proyecto;
9. Un plan de producción agropecuario y/o forestal;
10. Plan de amortización previsto para cumplir con los compromisos.

<sup>46</sup> Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador- CODENPE. El PRODEPINE es el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador, financiado con recursos del Convenio de Préstamo 4277-EC suscrito entre el Gobierno del Ecuador y el Banco Mundial, de Junio de 1998 y del Convenio de Préstamos 464-EC celebrado con el FIDA en Septiembre de 1998.

<sup>47</sup> El **Fondo Rotativo** se define como un mecanismo de financiamiento que asigna liquidez a campesinos organizados, en comunas, asociaciones o cooperativas y que, considerando que el financiamiento es definido con base al precio de un determinado bien o servicio, este es reembolsado integralmente de manera a lograr que los recursos financieros se mantengan y sirvan para financiar continuamente las demandas de las nuevas organizaciones.

<sup>48</sup> El concepto de recuperación mediante compra se refiere a los casos en que las organizaciones campesinas pudieran recobrar tierras que fueron de su propiedad o posesión, pero que les fueron arrebatadas por diversos motivos.

Las condiciones particulares del crédito se desprenden del plan productivo, que se elabora de forma participativa. No hay límites establecidos en cuanto al monto de la asignación financiera, que varía según las características del predio y esta en función de la disponibilidad de los recursos financieros. Las negociaciones son realizadas por los representantes de las organizaciones, acompañados por los técnicos del FEPP y se formalizan (firma de promesa de compra y venta) ante los organismos competentes. El proyecto es aprobado por la Oficina Regional; FEPP-PROTIERRAS, avaliza la decisión del Equipo y solicita a la Comisión Interinstitucional del convenio FEPP- CODENPE-(PRODEPINE) los recursos para la compra de las tierras, sea para el pago directo al vendedor, sea para la reposición en el Fondo Rotativo, cuando el crédito ha sido ya entregado.<sup>49</sup> El momento de la firma de las escrituras definitivas, es el momento en que el FEPP entrega la totalidad del crédito.

Pese a que algunos autores describan que el tema de tierras en el Ecuador ha concluido, el convenio CODENPE-PRODEPINE representó una especie de termómetro para medir la demanda campesina por tierras. Todo el componente financiero aportado por el FIDA para crédito de tierras en torno de US\$ 343.000 dólares, se agotó rápidamente. Entre Abril del 2000 a Enero del 2002 apenas ocho organizaciones indígenas se beneficiaron de esta línea de crédito, beneficiando a 155 familias, con un total de 733 hectáreas. El FEPP, confiando en su capacidad de respuesta, generó mucha expectativa entre las comunidades indígenas y afroecuatorianas. El Estado ecuatoriano, afectado por la crisis financiera, nunca entregó los recursos de contrapartida. Faltó voluntad política durante los gobiernos de Jamil Mahuad y Gustavo Noboa. (cuadro anexo)

Al momento el Convenio pasa por turbulencias ajenas al proceso pedagógico que impulsa el FEPP.<sup>50</sup> La inestabilidad en la gestión del PRODEPINE vinculado al no cumplimiento por parte del Ministerio de Finanzas de los recursos de contraparte, frenó el dinamismo del convenio, debilitando las relaciones de cooperación. Adicionalmente, interferencias políticas dirigidas a apagar los compromisos, levantando consignas para negar el pago de la deuda campesina, complicaron más aun las actividades del componente tierra de PRODEPINE. Tal postura aumentó la vulnerabilidad financiera, pues la recuperación de cartera es responsabilidad del FEPP, que asume el riesgo de mora y quebranto.

Respecto a la característica de la demanda, se puede percibir que los grupos indígenas y afroecuatorianos demandantes de crédito para compra de tierras son generalmente pequeños, y que tanto el área como el precio varían de localidad en localidad. Mientras en las cercanías de Quito, la organización JAMAITCE Cutuglagua, que tiene 30 miembros, busca comprar 0.60 de hectárea por US\$ 36.000,00 dólares, la comunidad negra de Chalguyacu, en El Chota (Imbabura), que tiene 75 comuneros, demanda la compra de 400 hectáreas por US\$ 450.000,00 dólares. De hecho, este programa tiene como principal destinatario a las poblaciones indígenas y afro- ecuatorianas.

---

<sup>49</sup> Los recursos financieros provienen del Convenio de Préstamo 464-EC celebrado entre el Gobierno del Ecuador y el FIDA.

<sup>50</sup> Al momento de redactar este documento el PRODEPINE realiza una evaluación del Convenio.

Hace pocos meses se presentó la solicitud de la organización de Pintag, en Pichincha, para comprar parte de la Hacienda Pinantura, unas 800 has. Se trata de una organización formada por ex-trabajadores que han agotado todas las posibilidades legales para acceder a la tierra. El precio solicitado por el propietario, sin el avalúo del PROTIERRAS, es de US\$ 1.200.000,00 dólares. Se requieren recursos para el financiamiento integral de las crecientes demandas campesinas para acceder a la tierra. De todas maneras, hay espacio para crear líneas de crédito que faciliten la participación de los trabajadores agrícolas sin tierra o los campesinos con poca tierra, en la adquisición de predios a precios de mercado. Falta voluntad política.

**Demandas financieras para compra de tierras presentadas a las Oficinas Regionales del FEPP  
2000-2001**

Provincia	Organización	No. Socios	No. Ha.	Monto Solicitado
				US\$ dólares
<b>Cotopaxi</b>	Pilapuchin	16	60.00	16.000,00
	Sta.Rosa Anchi	10	6.00	4.800,00
	Chinaló Alto	18	300.00	12.000,00
	Sn. Martín Anchi	8	3.00	1.800,00
	Unión Progreso Itopungo	22	50.00	22.000,00
	Unión Progreso Ch.	25	42.00	17.600,00
	Maca Atápulo	15	30.00	16.000,00
	Campo Verde	37	35.00	14.000,00
<b>Pichincha</b>	J.Cutuglagua	30	0,60	36.000,00
	Unidos Venceremos	40	289.00	500.000,00
	San Rafael	12	6.00	6.000,00
	Chalguayacu	75	400.00	450.000,00
<b>Esmeraldas</b>	Nacionalidad Epera	50	250	80.000
<b>Total</b>		<b>358</b>	<b>1.471,60</b>	<b>1.176.200,00</b>

Hoy en día, las colocaciones de crédito para compra de tierras, dependen de las recuperaciones que llegan al Fondo Rotativo. Las Oficinas Regionales estimulan el cumplimiento de los compromisos adquiridos por las organizaciones, apoyan y supervisan la marcha de los planes productivos. Los fondos recuperados por tales Oficinas generalmente son reinvertidos en los territorios de su propia jurisdicción. Pero existe la posibilidad de negociar recursos de crédito para compra de tierras entre las “regionales”, por intermedio del sistema de crédito institucional del FEPP. (Cuadro anexo).

Al 31 de Diciembre de 2002 existían 76 créditos vigentes para compra de tierras, por un monto de US\$ 442.986,16 dólares; de los cuales US\$ 27.770,16 están en mora, que corresponde apenas al 6,27% del capital. A la misma fecha, existe un valor de US\$

27.906,82 dólares por cobrar. La experiencia indica que los campesinos son buenos pagadores de sus obligaciones. Los atrasos a los pagos responden a imprevistos, o a la persistencia del “intermediario” cuyos mecanismos de exacción erosionan el ingreso familiar. (cuadro adjunto)

## 2.1. La calidad del impacto: algunos indicadores

Desde su primera intervención en 1977 hasta diciembre de 1998 el FEPP había otorgado créditos para la adquisición de 46.296 hectáreas en beneficio de 9.826 familias, agrupadas en 326 organizaciones campesinas. El 95% de las tierras adquiridas y el 80% de las familias beneficiadas se concretizan entre 1990 y 1998. Estas cifras son significativas pues representan el 5.4% y 8.8% de todas las hectáreas afectadas y familias beneficiadas por el IERAC, por efecto de reforma agraria, en 30 años de gestión.<sup>51</sup>

Entre 1997 y 2001 FEPP-PROTIERRAS ya benefició el acceso a la tierra de 2.140 unidades familiares, financiando la compra de 12.744,41 hectáreas. El área media es de 5,9 hectáreas /familia, superior a la media nacional. Las cifras revelan, sin embargo, que el número de familias beneficiarias por concepto de adquisición tiende a disminuir. Mientras en 1997, año en que arrancó PROTIERRAS, las familias que compraron tierras fueron 595 en 2001 sólo llegaron a 155. Podemos señalar que la crisis macroeconómica, la inflación en dólares, el aumento del precio de la tierra, la distribución regresiva del ingreso, las elevadas tasas de interés, los mecanismos de competencia abierta que afectan a las economías campesinas, y la caída de la disponibilidad financiera del Fondo Rotativo del FEPP, son algunos factores que explican este fenómeno. (cuadro anexo)

**Es posible que falte una orientación estratégica más vigorosa que estimule el acceso a la tierra a este segmento mayoritario de la población rural, posibilitando la realización de sus propuestas de vida.** De hecho, falta una política oficial de desarrollo rural que pueda orientar la formulación de medidas tendientes a cambiar las formas insostenibles de organización de la tenencia de la tierra. El mercado de tierras no se democratiza de manera autónoma dentro del campo exclusivo de la economía, sino de manera cultural y políticamente determinada y en la totalidad de la sociedad. Predomina una estrategia económica liberal de desarrollo sectorial. Las capacidades financieras del Estado se encuentran cercenadas por la crisis, y no existe voluntad política para responder a las demandas campesinas por acceder a la tierra y otros activos productivos. En este marco, es más difícil construir un mercado solidario de tierras y más fácil concentrarse en la legalización y solución de las disputas no resueltas con relación a la propiedad de la tierra.

En lo relativo al servicio de legalización de tierras, focalizado en las familias de colonos, durante el periodo de 1977 a 2001 se legalizaron más de 80.096,43 hectáreas, beneficiando a 2.395 familias. Es evidente que los campesinos que logran legalizar sus tierras expresan una actitud menos agresiva y más confiante.

---

<sup>51</sup> Manuel Chiriboga et al, Cambiar se puede, FEPP/ ABYA YALA, Quito, 1999.

En lo referente a las acciones de titulación de territorios, entre 1977 y 2001 el FEPP-PROTIERRAS posibilitó la titulación de más de un centenar de organizaciones campesinas asentadas en tierras de comunas, beneficiando a 2,500 familias, un total de 125.171,81 hectáreas. De la misma manera, el número de organizaciones beneficiarias disminuyó de 182 en 1997, para apenas 1 organización en 2001. Mientras en 1999 se beneficiaron a 1,047 familias en el 2001 la titulación llegó apenas a 10 familias, en cambio en el 2002 se beneficiaron 282 familias pertenecientes a 11 organizaciones Campesinas de posesión ancestral quienes logran acceder a 60.265,32 hectáreas. La titulación permite disminuir la inseguridad de los pequeños campesinos, y también aliviar los conflictos de tierra, por la falta de medios legales para defender derechos.

PROTIERRAS reconoce que existen problemas de financiamiento y operaciones para ampliar las acciones de legalización, para el primer semestre del 2002 apenas representaron el 0,31% de los ingresos de la institución, contrarrestando a los beneficios que se obtienen con los trabajos de medición de tierras, que significan casi el 80% de sus ingresos anuales. En efecto, el área total medida pasó de 6.560,41 en 1997 a 159.793,44 hectáreas en el 2001.

### **Registro Consolidado de Operaciones Financieras para Compra de Tierras Apoyadas por el FEPP, 1977 - 2001**

<b>Periodo</b>	<b>Compras</b>		
	<b>Organizaciones</b>	<b>No. Familias</b>	<b>No. Hectáreas</b>
1977 – 03 /1990	65	1.700	2.205,30
04/1990 –12 /1996	209	7.045	40.398,24
01 /1997- 12 /2001	122	2.140	12.744.41
<b>TOTAL</b>	<b>396</b>	<b>10.885</b>	<b>55.347,95</b>

El total de organizaciones campesinas beneficiadas con crédito para compra de tierras durante el periodo 1977 a 2001, es de 396, que corresponde a más de 10.000 familias, asentadas en 55.348 hectáreas. Los archivos permiten estimar que el número de organizaciones campesinas beneficiadas por concepto de compra, legalización, medición, titulación y tramitación para formalizar su personería jurídica, pasan del millar.

## **2.2 La Sostenibilidad del programa de Tierras del FEPP**

No es posible entender el impacto cualitativo de las acciones del PROTIERRAS sin la sinergia con el personal técnico del FEPP, central y regional. Se trata de una gestión compartida. En la articulación de acciones y en la discusión de propuestas, los agentes terminan creando instancias nuevas, fruto de la energía de las interacciones. El recurso estratégico fundamental del FEPP es la cooperación, derivada del desarrollo del capital

social. Cada coordinador es definido más como un formador de procesos y educador, que como administrador de programas.<sup>52</sup>

El FEPP ha sido institución pionera en la aplicación de una metodología de capacitación en la que, por regla general, **los procesos de aprendizaje buscan promover cambios, no sólo en los conocimientos, sino en las habilidades, valores y motivaciones.** El FEPP reconoce que el aprendizaje se produce en el proceso de relación con las comunidades y organizaciones campesinas. Los campesinos son animados tanto a escuchar como a hablar, particularmente si sus voces llevan al empoderamiento. El conocimiento es algo que es entendido racional y emocionalmente, partiendo del sentido común, de la experiencia. Porque el conocimiento de la comunidad campesina es diferente del conocimiento escolar urbano, dominado por racionalismos y dado en forma vertical. Se trata de un conocimiento vivido y sentido, punto de partida de la formación de actores reflexivos e interactivos.<sup>53</sup>

Cierto, siempre hay preocupación por vincular las actividades de capacitación técnica y formación, con los proyectos específicos de desarrollo productivo, buscando auto-sustentación. Pero ello ocurre dentro del contexto de la reflexión sobre el modelo de la economía, sus implicaciones en la dinámica del mercado, las estructuras sociales, y el funcionamiento del Estado, así como de los marcos culturales e institucionales que determinan las oportunidades de las sociedades campesinas en los procesos de desarrollo.

Hoy más que nunca son indispensables las acciones de potenciación del campesino por medio de las ideas, la valoración de la identidad, la articulación social y la información. Porque mucho del problema de la pobreza campesina es de naturaleza cultural. El FEPP promueve una educación para una conciencia democrática y ciudadana que permite a las comunidades campesinas comprender no solamente por qué es excluida y miserable, sino también lo que puede hacer colectivamente para ganar auto-dependencia y operar de manera sostenible en el mercado. **Una educación para cambiar mentalidades y superar el miedo que paraliza al campesino excluido y subalterno.**<sup>54</sup> Avanzar en esa dirección presupone la existencia de un cuadro institucional en permanente estado de auto-organización y desarrollo de sus capacidades.

Por ello, la capacitación del personal técnico y promotor del FEPP es un proceso permanente. **Se promueve una práctica profesional fundamentada en la reflexión sobre la experiencia y “en” la acción.** Hay preocupación por los métodos, por la eficiencia, pero no se descuidan los comportamientos y las actitudes. Existe un código de ética institucional que mediatiza y estructura la relación entre su personal, que define las fronteras de la autonomía de las Oficinas Regionales, y las formas solidarias en las que se expresan sus intervenciones. Tal postura se traduce en una apuesta hermenéutica que estimula la gestión institucional a favor de los pobres, los excluidos y oprimidos del campo.

Esa capacitación diferenciada basada en la interacción con la comunidad campesina es posible gracias al modelo descentralizado de gestión del FEPP. Se estimula la capacidad

---

<sup>52</sup> Entrevista al Sr. José Tonello, Director Ejecutivo del FEPP, 2003.

<sup>53</sup> Carlos Júlio Jara, Desenvolvimento Local Sustentável: A experiência de Maranhão, IICA - Brasil, 2002.

<sup>54</sup> Entrevista al Sr. José Tonello, Director Ejecutivo del FEPP

para escuchar y respetar, para reflexionar, fomentar el dialogo y el aprendizaje mutuo, para actuar de forma solidaria. Se consideran las interacciones de técnicos y campesinos, hombres y mujeres, juntando el conocimiento técnico-científico con el sentido común. **Así, la capacitación es llevada hacia la construcción colectiva de conocimientos prácticos, de habilidades que faciliten a los campesinos actuar sobre su realidad.**

Aún resta mucho por hacer dentro del FEPP para desarrollar una propuesta más amplia de gestión para organizaciones campesinas territorializadas, que incluya un sistema de apoyo y construcción de redes de empresas locales, sistemas de información y desarrollo tecnológico. El desafío es enorme. Al referirnos al territorio estamos suponiendo, lógicamente, la participación conjunta de ONGs, gobiernos locales, gestores públicos regionales, el movimiento social, las organizaciones de base. **Por ello, el trabajo en red prevalece sobre el trabajo disperso, formando un tejido interactivo.** Se trata de una estrategia viable para minimizar el impacto de las tendencias macro, incluyendo la fuerza competitiva de agentes poderosos. El poder frente al mercado – como lo demuestra la experiencia del FEPP en el territorio de Salinas (Provincia de Bolívar) – viene de los encadenamientos, de los intercambios, y de la “reticulación” social. Esa parece ser la tendencia, aunque faltan metodologías y recursos financieros para fortalecer esas interdependencias, aumentando el grado de densidad social.

Falta una estrategia y un enfoque teórico y metodológico que lleve a señalar y articular esas “redes de cooperación y diálogo”, calificando la calidad de los vínculos entre organizaciones, comunidades y demás actores institucionales. Ello posibilita un mejor conocimiento de los canales donde se crea el movimiento social y la cultura técnica, o sea, donde se construyen y se cambian los comportamientos campesinos locales. Las energías sociales y políticas que emanan de los diferentes actores sociales representan “capitales” o “posibilidades”, una forma de “poder” capaz de estimular cambios en determinadas direcciones.

La articulación territorial de las organizaciones campesinas apoyadas por el FEPP no siempre resulta un proceso viable. Porque la deuda social campesina es tan grande y diversificada que la intervención institucional, necesariamente, se expresa de manera multiforme, fragmentada y dinámica. Sin embargo, las intervenciones locales tienden a generar cambios en un espacio más amplio, creando campos de resonancia.<sup>55</sup> Los diversos procesos locales de desarrollo pueden operar como “disparadores”, liberando energías que favorecen los cambios más amplios. Pueden producir turbulencias positivas que lleven a la sociedad campesina para un orden más sostenible resultante de los vínculos horizontales. El desafío está en aprender a integrar tales bases individuales y colectivas, generalmente fragmentadas, desarrollando el capital social.

Es grande el esfuerzo a realizar para promover ajustes en los sistemas políticos e institucionales locales, coherentes con el proceso de descentralización y democratización, en la búsqueda del empoderamiento real de la sociedad civil y del movimiento social.

---

<sup>55</sup> Carlos Júlio Jara, *As Dimensões Intangíveis do Desenvolvimento Sustentável*, IICA – Brasil, 2001

La estrategia de desarrollo local del FEPP busca lograr niveles crecientes de auto-dependencia comunitaria y gestión empresarial. La evaluación de algunas intervenciones permite argumentar que la mayoría de las organizaciones beneficiarias del crédito para compra de tierras han logrado importantes incrementos en los niveles de producción y productividad, comparados a las cifras logradas por los hacendados. Ello constata que las políticas que estimulan transferencia de la tierra, vía mercado, pueden afectar las reglas de fijación de impuestos, o indirectamente el costo de su transacción en el mercado. Pero no afectan el conjunto de factores que intervienen en la productividad de la tierra.<sup>56</sup>

**La percepción del PROTIERRAS es que la propiedad de la tierra estimula la capacidad emprendedora, la creatividad, un uso más intensivo y vivo de la mano de obra disponible.**<sup>57</sup> Con ello se eleva la autoestima y la autoconfianza, los campesinos buscan aprender y se sienten sujetos capaces de cambiar sus condiciones. “Como dueños y ya no como peones, la gente se siente motivada para movilizar sus energías y afrontar sus problemas. Hay una relación afectiva con la tierra, que representa su espacio vital; allí desarrollan su identidad, su seguridad, su relación con el futuro de la comunidad”<sup>58</sup>

Los planes productivos formulados por el FEPP para asegurar el retorno de las asignaciones de liquidez, por lo menos inicialmente, no introducen nuevas actividades productivas ajenas a la experiencia acumulada por los campesinos. **Se valorizan los activos locales, las potencialidades, los conocimientos, antes que concentrarse en las carencias o en lo nuevo.** No se pierde la lógica de mercado y, también, no se descuida la auto-sustentación. En general, el tipo de “extensión rural” promovido por el FEPP no difunde modelos homogéneos que se inspiran exclusivamente en los supuestos de la mayor rentabilidad de ciertas técnicas. Las lecciones de la experiencia demuestran que la sola información técnica no es condición suficiente para adoptar o adaptar una determinada práctica. Los campesinos tienen un conocimiento práctico acumulado, una lectura de la realidad local. Ello obliga al diálogo y a estimular los intercambios entre los técnicos y las organizaciones.

En la mayoría de las organizaciones campesinas beneficiarias de créditos para compra de tierras, el ingreso familiar ha mejorado y depende, principalmente, de la propia producción agrícola y/o pecuaria. Observando el impacto en la calidad de vida campesina, desde una perspectiva económica, puede argumentarse que han mejorado las posibilidades de consumo y los márgenes de capitalización. En lo cultural, es indudable el fortalecimiento de la autoestima; el poder ser escuchado, defender su identidad, comunicarse dentro y fuera de su comunidad, perder el miedo al poderoso, tener una base de reservas para sus hijos, y conocer, ejercitar y ampliar sus derechos ciudadanos, se traduce en empoderamiento.

**Es indudable que hay menos pobreza política en las áreas donde interviene el FEPP.** Las redes sociales propias del régimen de hacienda son menos densas. Se han reducido las

---

<sup>56</sup> Véase, Michael R. Carter y Dina Mesbah, ¿Es posible reducir la pobreza rural con políticas que afectan el mercado de tierras? Colección Estudios CIEPLAN, No.34 Junio, 1992.

<sup>57</sup> Crear un puesto de trabajo industrial cuesta cerca de US\$ 40 mil dólares de inversión. El cálculo mundial para un puesto de trabajo agrícola es de US\$ 8 mil dólares. Al poco tiempo, con tierra propia, los campesinos trabajan y se alimentan.

<sup>58</sup> Entrevista con el Sr. Wilson Navarro, Coordinador del FEPP-PROTIERRAS

influencias de los grupos territoriales de poder.<sup>59</sup> Participan en las decisiones y en la siempre cambiante cultura, en la comunidad que define el “nosotros”, con mayor control sobre el uso que se da a los recursos naturales.

La experiencia del FEPP demuestra que cuanto más se valoricen los conocimientos locales, tanto más fácil será construir un proceso de cambio social y productivo. En las reuniones de planificación, se escuchan las propuestas de lo que hay que hacer, como, cuando y quiénes deben hacerlo. Las lecciones de la experiencia indican que cuando las decisiones de gerencia pasan por largas discusiones de asambleas, los resultados traducen “pérdidas económicas, problemas a nivel técnico-productivo y el creciente desánimo por parte de los empleados que no veían ni incentivos ni sanciones para el trabajo realizado”<sup>60</sup> Se busca honradez y capacidad en los gestores. Se aclaran las funciones y responsabilidades y se asegura que todos cumplan un papel en el logro de los objetivos y las metas fijadas.

**El método de “aprender-haciendo” es eficaz para desarrollar las capacidades de gestión, por cuanto la competencia y las aptitudes de los dirigentes se hacen manifiestas ante la organización campesina y, principalmente, ante ellos mismos.**

La mayoría de las organizaciones campesinas que han comprado tierras mediante el apoyo financiero del FEPP, han parcelado o privatizado la tierra adquirida optando por el modelo de propiedad familiar. La noción del patrimonio y de la reproducción de la parcela permanece dominada por la lógica familiar. Se transforman en explotaciones relativamente intensivas que mantienen, dentro de un cálculo de riesgo, una relación prudente frente al mercado. En algunos casos, el modelo de propiedad colectiva o comunal - la lógica tradicional de la interdependencia - coexiste con la propiedad familiar, particularmente cuando los campesinos se dedican a la actividad pecuaria o forestal.

Por consiguiente, hemos aprendido que la producción comunal campesina es mucho más que una serie de determinaciones históricas ancestrales, y que el trabajo colectivo no siempre está casualmente relacionado con los modos de tenencia y propiedad de la tierra. Y también, que las formas como los campesinos elaboran sus estrategias de trabajo, así como los significados de sus esfuerzos productivos, no siempre responden a determinismos económicos. Es necesario estudiar las mediaciones de la cultura y de la experiencia territorial como dimensiones condicionantes del comportamiento campesino. Persisten las relaciones heredadas por resonancia cultural y al mismo tiempo, existen adaptaciones dinámicas que son transmitidas de comunidad en comunidad.<sup>61</sup>

Los socios de la organización de Santa Ana de Calamaca (Tungurahua), que recibió un crédito para compra de tierras dentro del Convenio FEPP-PRODEPINE por US\$ 21.600,00 dólares, decidieron dividir parte del predio en 18 propiedades de 1,5 hectáreas cada una,

---

<sup>59</sup> Véase, Charles B. Kenny-Jordan, Carlos Herz, Mario Añazco y Miguel Andrade, Construyendo Cambios: Desarrollo Forestal Comunitario en los Andes, FAO, Quito, 1999.

<sup>60</sup> G. Grundmann (coord.), De peones a propietarios. Hacia un mejor aprovechamiento de los recursos y potenciales por grupos campesinos en Guamote, provincia de Chimborazo, Ecuador. Centro de Estudios Avanzados en Desarrollo Rural, Universidad de Berlín, 1995.

<sup>61</sup> Carlos Júlio Jara, O “Capital social” que redefine a sociabilidade fragmentada, conflitiva e contaminada pela desconfiança social, EXPO – BRASIL, IICA - Brasil, 2003.

manteniendo 20 hectáreas de cultivo en común y 60 hectáreas de páramo. Mientras la producción del minifundio esta destinada casi exclusivamente a la alimentación familiar, el trabajo comunitario en las tierras indivisas se destina a cubrir los dividendos del crédito.<sup>62</sup>

La asociación de campesinos indígenas Santa Inés de Pisabo (Imbabura), que recibió un crédito por US\$ 45.000,00 dólares, se dedica a la producción comunal de hortalizas. Al momento, cumplen con el plan de producción elaborado junto a los técnicos del FEPP, que lo acompañan semanalmente. La organización quiere pagar a tiempo su deuda, pero no logra suficientes ingresos agrícolas para efectuar sus pagos. Realizan trabajos comunitarios por turnos y venden su fuerza de trabajo en la construcción, para complementar sus ingresos. La organización enfrenta complejos problemas de gestión. Las normas de trabajo local no son sentidas como razonables por los miembros que expresan desorganización en sus prácticas cotidianas.

El caso de La Consolación de Cusubamba (Cotopaxi) es un admirable ejemplo de desarrollo local. Compraron 96 hectáreas de tierras abandonadas, y al momento casi un 95% están cultivadas con eficiencia, de forma comunal. El aprovechamiento intensivo del suelo responde a un aprovechamiento intensivo de la mano de obra disponible. Laboran por turnos, 40 hombres trabajan lunes, martes y miércoles y 40 mujeres jueves y viernes. Sin embargo, “ochenta brazos curiosos se juntan el sábado y el domingo para cultivar quinua, papa, maíz y cebada”<sup>63</sup> Las normas de trabajo son regularmente modificadas. Porque cada cultivo supone una determinada demanda de mano de obra y capital, así como un periodo de ocupación del suelo. En Cusubamba el FEPP articula la investigación con la extensión y la comercialización. Esto último alimenta la necesidad constante de capital circulante.

Los campesinos no disminuyen su consumo, pero intensifican el trabajo familiar y comunal a niveles superiores, con tal de ser dueños de la tierra. Porque el tener una tierra con deuda revive el sentimiento de subordinación latente en el inconsciente colectivo. Sienten que la tierra todavía es de “otro”.

El FEPP es actualmente un espacio institucional que impulsa la innovación y el desarrollo de tecnologías alternativas. Generalmente, los planes productivos parten de concepciones agroecológicas, valorizando el saber local. Existe voluntad para rescatar el conocimiento acumulado localmente y para potencializar las culturas tecnológicas tradicionales. **Algunas tecnologías locales resultan de un acervo tradicional de conocimientos empíricos, cuyo valor se está reconociendo cada vez más.** Es posible recuperar prácticas y saberes de manejo sustentable de la naturaleza, enraizadas en significados y memorias.

Hemos argumentado sobre el proceso de feminización de la agricultura campesina.<sup>64</sup> Eso implica la necesidad de buscar la construcción de una nueva visión de las relaciones sociales en el campo, para garantizar que hombres y mujeres tengan la misma inserción a la

---

<sup>62</sup> El ingreso en dinero aumenta a medida que crecen los componentes mercantiles de la subsistencia familiar y, generalmente se obtiene combinando el mercado de trabajo y el de productos. La venta de fuerza de trabajo es más apremiante en los segmentos de tenencia menores.

<sup>63</sup> Entrevista a Marco Piedra, Topógrafo del FEPP-PROTIERRAS, 2003

<sup>64</sup> Véase Carmen Diana Deere y Magdalena León, Género y Derechos a la Tierra en el Ecuador, CONAMU – UNICEF, Embajada Real de Los Países Bajos, Quito, 1999

sociedad. En los procedimientos de titulación de la tierra, por ejemplo, se estimula la firma de la mujer, como parte del patrimonio de la sociedad conyugal. Se promueve el concepto de propiedad familiar buscando que cualquier división futura no sea un hecho unilateral, sin consentimiento de la mujer. Además, se busca garantizar el reconocimiento de los jóvenes como actores sociales, con los mismos espacios de participación que los adultos. Sin embargo, esto todavía requiere un esfuerzo más fuerte de parte del FEPP, para vencer inercial que muchas veces se presentan, tanto entre técnicos como entre campesinos e indígenas.

### **3. Criterios y bases para replicar la experiencia del FEPP: el contexto político**

En Ecuador, el actor del progreso siempre fue casi siempre visto como la gran propiedad, la agricultura patronal y empresarial. Se continúa aplicando un tratamiento sectorial restringido, que formula políticas sin considerar las interrelaciones y los impactos en los otros sectores. La elite gobernante ha priorizado el desarrollo del sector moderno, exportador, partiendo de la premisa que la desarticulación del mercado global es un camino más riesgoso que la fragmentación y exclusión social.

**Como se constata, ni la dinámica del mercado abierto, ni las estrategias de modernización sectorial, han servido para superar la pobreza campesina en el campo.**

Sin embargo, hay tendencias que reabren el debate sobre la viabilidad de la producción familiar campesina frente a los nuevos contextos tecnológicos, productivos y de gerencia, por otros paradigmas. La demanda de productos agrícolas no tradicionales estimula el interés por las pequeñas propiedades, que tienen capacidad para adaptarse al perfil de la demanda. Hay mayor facilidad de circulación de mercancías nuevas y tradicionales, lo que acelera el comercio y posibilita la construcción de redes territoriales de intercambio entre unidades empresariales campesinas.

Observamos también como aumenta la conciencia de que la sustentabilidad, en la diversidad de contextos ecológicos, depende mucho de las prácticas de conservación de las comunidades campesinas. **Hay un creciente interés para reintegrar una lógica cultural y ecológica a la producción agrícola.** El enfoque agro ecológico invita a investigar las técnicas campesinas para el desarrollo de agro sistemas operados con dependencia mínima de insumos agroquímicos. Ese debate ya está en la mesa de discusiones del FEPP y demás ONGs aliadas. **Hay motivos adicionales para potenciar la capacidad de acceso campesino a los activos productivos, especialmente tierras y agua.**

Sin embargo, la reestructuración productiva para llegar a formas productivas campesinas más articuladas, flexibles, competitivas y sostenibles, requiere cambios profundos en las formas de regulación de los factores productivos, esto es, el desarrollo del capital humano y una nueva institucionalidad pública, sistemas de información, cambio de actitudes culturales, valorizando los vínculos de cooperación. Hay que fomentar ambientes territoriales solidarios e innovadores y diseñar políticas selectivas de acceso campesino a los activos productivos, particularmente, la tierra.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> La tierra constituye el más importante activo productivo para la agricultura. Como anotamos, para los campesinos la tierra no solo representa el medio de producción esencial, sino que además es la base y el

En esta perspectiva, el acceso campesino a la tierra y a la titulación de la misma, a través del mercado, adquiere importancia estratégica. La titulación facilita el acceso al crédito, fomenta la inversión local, y es condición básica para estimular el cuidado ambiental por parte de los pequeños agricultores. Es urgente construir un sistema agrario mucho menos desigual a fin de que los procesos de modernización sean más influyentes.

Es necesario construir un ambiente político favorable a esta finalidad, un desafío democrático por demás complejo en las condiciones impuestas por el neoliberalismo. En tiempos de crisis económica, las fuerzas dominantes de la sociedad son más indolentes y poderosas y por lo regular, alimentan comportamientos corruptos. Se fomenta una fuerte entropía que intensifica los procesos destructivos de los recursos humanos, culturales, naturales, sociales. Es necesario remar contra corriente. Mucho depende del fortalecimiento y articulación en red de la sociedad civil, junto al movimiento social. El refuerzo democrático de los territorios locales, la multiplicación de los intercambios horizontales entre actores sociales, el desarrollo de capacidades de gestión y negociación en las organizaciones de base y OSGs, el acceso a los sistemas de información, potenciando las sinergias institucionales, puede llevar a cambiar las concepciones del desarrollo, y en esta forma cambiar el rumbo destructivo de la entropía económica.

El financiamiento de las transacciones de tierra vía crédito, genera actividad empresarial, diversifica las fuentes de ingreso rural, y tiene un impacto favorable, tanto en la pobreza de ingresos como en la pobreza política y la marginalidad. El punto clave de la cuestión - como nos enseña la experiencia del FEPP - es generar confianza y credibilidad institucional, y encontrar caminos para que el acceso campesino a la tierra sea sustentable, garantizando que los beneficiarios puedan salir de la condición de pobreza, en condiciones de eficiencia productiva y competitividad.<sup>66</sup>

No existe posibilidad de construir un verdadero proceso de desarrollo humano y sustentable apoyado en estructuras agrarias de baja productividad y elevada concentración de tenencia, alejadas de las buenas prácticas ambientales, y atravesadas por graves exclusiones y fragmentaciones sociales. La población campesina ecuatoriana permanece en condiciones de vulnerabilidad, y ha sido confrontada de manera creciente con procesos de exclusión de las esferas de poder. Es urgente consolidar alianzas de actores sociales e institucionales, locales, nacionales e internacionales que promuevan los derechos de acceso campesino a los activos productivos.

---

sentido de la vida social, por cuanto allí se integra la familia y la comunidad, se construyen simbólicamente las identidades, a través del trabajo directo en la parcela y la asimilación cultural del territorio.

<sup>66</sup> La confianza es fundamental. Prevalece en el campo una cultura sustentada en el autoritarismo, la imposición y una suerte de particularismo que fomenta conductas corruptas en todos los niveles de la administración.

## Aspectos a ser considerados para implementar una iniciativa similar en otros países: las lecciones de la experiencia.

La experiencia del FEPP representa un proceso histórico, de construcción y madurez institucional junto a las comunidades campesinas. Difícilmente puede replicarse como ONG multifuncional capaz de abrir espacios de empoderamiento y productividad, que activa y potencia sinergia, construye equidad y sustentabilidad, fortalece la organización social, fomenta la ciudadanía activa, alterada e identidad local. Pero hay lecciones aprendidas. La génesis, la evolución y la consolidación de un estilo de gestión institucional ocurre en ambientes históricos cambiantes, permanentemente influenciados por la dinámica de la totalidad de la vida social, política, económica y cultural. Como hemos demostrado, el FEPP histórico ha logrado promover uno de los procesos privados de “reforma agraria” de mayor importancia en América Latina. Si bien su trayectoria tiene un sentido, un norte de orientación, y por consiguiente, sus logros no son arbitrarios, sino el resultado de una postura ética y una voluntad inteligente, el FEPP difícilmente puede ser una institución reproducible.

Pero es posible valorar críticamente las lecciones de su experiencia, como fuente de aprendizaje para el fortalecimiento de una institucionalidad que estimule los procesos de acceso a la tierra y demás activos productivos, favoreciendo a los campesinos. Como hemos anotado, potenciar la capacidad de autonomía y participación de los campesinos pobres, mediante el empoderamiento y el aumento del mencionado acceso, conduce al alivio de la pobreza rural, al incremento previsible en el ingreso campesino, al desarrollo de los mercados internos locales, a la distribución de las oportunidades de productividad y, entre otros, al mayor cuidado ambiental y desarrollo del capital humano y social.

Resaltemos algunas lecciones:

1. Mediante el proceso de crecimiento y ampliación multifuncional del FEPP, hemos aprendido que el llamado “sector rural” no debe ser manejado como sinónimo de lo agropecuario. El mundo rural, estrechamente vinculado a lo urbano, es mucho más que el sector primario, lo que debe llevar a la formulación de políticas diferenciadas afirmadas en lo territorial, que supone un enfoque multisectorial. La falta de una **política de desarrollo rural** impide orientar los cambios de las estructuras sociales, económicas y productivas básicas hacia la equidad, la participación ciudadana, la eficiencia, la seguridad alimentaria, y la sostenibilidad ambiental. Esa nueva política, idealmente, deberá implicar una concepción diferente del desarrollo, como cuestión multidimensional y sostenible, centrada en el hombre, así como una visión clara del papel de la sociedad civil y la construcción de una institucionalidad responsable y articulada. Es la gestión institucional compartida, mas allá de los acuerdos puntuales para préstamos de servicios, la fuerza que dinamiza y sostiene los procesos territoriales de desarrollo sostenible.

Es conveniente contar con un marco de políticas públicas, con orientaciones generales de desarrollo rural que posibilten democratizar el mercado de tierras en condiciones

favorables para los campesinos pobres, incluyendo el acceso a servicios de financiamiento, extensión, capacitación, información e investigación.<sup>67</sup> Es preciso proponer tesis y líneas de política que permitan establecer un valor social a la tierra para campesinos, funcionales al proceso de desarrollo rural sostenible.

La reconversión productiva del campo ecuatoriano y la búsqueda de la equidad distributiva, la ciudadanía activa, la integración social y el fomento de una cultura de solidaridad, supone la construcción de una nueva institucionalidad, vinculando actores y agentes locales, públicos y privados, en la formulación de sus planes y proyectos. Se requiere construir las bases de un nuevo pacto social, descentralizado, democrático, flexible, incluyente, que conjugue la organización social con la igualdad de oportunidades, y el conocimiento con la productividad y la preservación de la base ecológica necesaria para el desarrollo.

Frente a las restricciones de financiamiento que enfrentan nuestras sociedades, difícilmente puede esperarse que los mecanismos del mercado, por si solos, den respuesta al problema del acceso del campesino pobre a la tierra productiva. Es importante la actuación de la comunidad internacional, mediante gestiones extramercado, como los acuerdos de cooperación y compensaciones internacionales, para vincular, por ejemplo, el acceso campesino a la tierra, la generación de empleos e ingresos, la utilización sustentable de los recursos, y la preservación de la calidad del ambiente.

Enfocando el ámbito territorial, por otro lado, se debe sensibilizar a los gobiernos locales sobre las ventajas de una política de uso del mercado de tierra para facilitar el acceso de los campesinos a ésta, demostrando el impacto positivo en el empleo, la productividad, la sustentabilidad y la gobernabilidad. **Es preciso construir ambientes locales de responsabilidad social perspectiva, posibilitando ampliar el volumen, la sostenibilidad y la cobertura del mecanismo.**

2. Por cierto, hay que crear un **Fondo de Tierras** como instrumento idóneo, que viabilice financiera y técnicamente el acceso campesino a los activos productivos, especialmente tierra y aguas. Este Fondo puede alimentarse con recursos públicos puestos a disposición por los respectivos gobiernos, fortalecidos con aportes internacionales de la cooperación oficial y no-gubernamental, sumado a mecanismos y estrategias eficientes de recuperación de cartera.

La organización y forma de gestión de este Fondo debe ser flexible, eficiente, descentralizada, operando capilarmente por intermedio de Instituciones Financieras Locales – articuladas en redes territoriales de actores complementarios. **La sustentabilidad de este mecanismo debe asegurarse en una gestión transparente y, principalmente, en la participación de la sociedad civil y las propias organizaciones campesinas.** La manipulación política de un mecanismo financiero de

---

<sup>67</sup> Por mecanismo de mercado de tierras solidario y democrático debe entenderse a todo estímulo económico que facilite a los pequeños campesinos el acceso a la tierra, según el potencial del activo, considerando el costo de oportunidad social.

esta naturaleza resulta en burocratismo, clientelismo y corrupción. Cuando los intereses de grupos de poder son empleados para privilegiar ciertas operaciones financieras, otorgando beneficios y prebendas, el mecanismo pierde legitimidad y corre el riesgo de ser insostenible. Este tipo de corrupción genera turbulencias en el sensible mercado de tierras, lo que tiende a discriminar contra los pequeños campesinos.

En Estados “sin ciudadanos” <sup>68</sup> como el nuestro, es aún difícil asegurar la participación social en la preparación y ejecución del presupuesto nacional y, por consiguiente, en la distribución de los recursos y definición de las prioridades. Pero la sociedad civil organizada debe y puede influir en la construcción de este contrato político. **A fin de garantizar recursos de contrapartida para el establecimiento del Fondo de Tierras, es válido proponer fórmulas que permitan un remanejo democrático del presupuesto nacional.** Ello facilita la concertación entre entidades y fuentes, para fines de co-financiamiento.

Como alternativa de construcción de un capital semilla que de viabilidad a las operaciones de crédito del **Fondo de Tierras**, es recomendable evaluar la disposición de los gobiernos acreedores de la deuda externa para constituirlo, vía reconversión. Por cierto, es conveniente realizar una evaluación cuidadosa y con criterio de las condicionalidades. El mecanismo de conversión de deuda puede ser interpretado como un medio deseable para generar recursos adicionales a las entidades que financian la adquisición de tierras, cuyos aportes se traducen principalmente en experiencia acumulada, idoneidad, tecnología social y conocimiento del tema, acción que el FEPP pudo experimentar en los años 90 y que dejó grandes lecciones-

Pero el Fondo de Tierras, como instrumento aislado, no puede ser visto como una solución para el cambio en el sistema de tenencia de la tierra. **Como demuestra la experiencia de FEPP-PROTIERRAS, es indispensable construir vínculos entre el acceso al crédito, la organización social, la capacitación, la investigación y la asistencia técnica.**

La institucionalización del Fondo de Tierras es un proceso que demanda pensamiento sistémico, integrando variables de los diferentes sectores y dimensiones. Es importante considerar aspectos tales como: la evaluación del mercado de tierras; la seguridad alimentaria; el cambiante papel territorial de las economías campesinas; la identificación de los territorios prioritarios; criterios para el uso sostenible de los recursos financieros; la flexibilidad en los procedimientos; las tasas de interés; los mecanismos de garantía; el papel de las instituciones de apoyo; la confianza de los agentes externos; **los proyectos y préstamos productivos complementarios**; las estrategias de organización social y empresarial; las metodologías de agilización del crédito y de la capacitación; los programas de formación de cuadros técnicos facilitadores, etc.

3. Si el objetivo del Fondo de Tierras es el de aumentar el acceso de los campesinos a los activos productivos, articulando el desarrollo humano y productivo con la disminución

---

<sup>68</sup> Conforme Sonia Fleury, Estados sin Ciudadanos, Editora Lugar, Buenos Aires, 1997.

de la pobreza de ingresos y la exclusión social, el proceso mismo de cambio debe someterse a evaluación. **El impacto del Fondo, de las actividades de desarrollo local que estimula o promueve, determinará que éste sea definido como efectivo y catalizador.** Cuando hablamos del efecto sostenido, nos estamos refiriendo al impacto de las diferentes actividades que contribuyen a reestructurar los elementos de la cultura, la productividad y la sostenibilidad ambiental local. Es necesario formular indicadores que manifiesten el logro de los resultados. Elaborar un sistema de seguimiento del proceso y de evaluación ampliada de resultados.

4. **Es importante crear confianza en la relación entre el Fondo de Tierras, la sociedad civil organizada y las instituciones públicas responsables del proceso de legalización y titulación de la tierra.** Esta confianza traduce la idea de apostar en la cooperación y la reciprocidad, construyendo credibilidad. Las buenas relaciones institucionales son el primer paso hacia el éxito de la gestión. Las ONGs deben cumplir con decisión su papel de agentes autónomos en la creación de alternativas de desarrollo y, al mismo tiempo, articularse en movimientos de cooperación que, al ampliarse por resonancia, pueden fomentar cambios estructurales. Será necesario democratizar y ampliar los sistemas de información.

La trayectoria del FEPP nos señala la necesidad de fortalecer la asociatividad y los vínculos de cooperación de las ONGs, sus unidades descentralizadas, las instituciones especializadas y las organizaciones campesinas. Una cooperación que presupone autonomía y aprovechamiento del capital institucional acumulado por la experiencia.

Es indispensable construir, negociadamente, una red institucionalidad, tanto nacional como territorial, facilitadora de las acciones de acceso a la tierra y desarrollo sustentable. Tal constitución de redes horizontales deberá permitir acceder a los recursos financieros, desarrollar **capital social**, conocimientos empresariales y técnicos, información de mercado, poder de decisión, etc. Importante construir una lógica de gestión compartida y complementaria, de tipo horizontal-territorial, capaz de flexibilizar el tradicional comportamiento sectorial-vertical del Estado.

Idealmente, vincular los programas locales de acceso campesino a los activos productivos, con programas territoriales de desarrollo rural, articulando el esfuerzo público y el privado, creando entusiasmo e inteligencia colectiva.

5. Un desafío de esta naturaleza no puede ser enfrentado por una sola ONG, por diversificada y versátil que sea. Nos parece crucial el papel realizado por algunas ONGs en términos de promover y fortalecer a la organización campesina, apoyando la construcción de solidaridad y autoestima, ampliando la participación como proceso social y político. Ello abre la posibilidad de construir nuevas relaciones sociales de una democracia más profunda.

Como anotamos, la pobreza rural no se reduce a la insuficiencia de ingresos, expresando también una actitud de vida heredada y una impotencia política para responder a las propias necesidades básicas. Y los comportamientos y las actitudes importan tanto como las capacidades. Con frecuencia, la percepción que los campesinos

pobres tienen de sí mismo son construidas mediante creencias profundas que están más allá de la organización racional de los pensamientos. Salir de la pobreza política significa tomar consciencia de esas actitudes, de los comportamientos dependientes, mediante una pedagogía reflexiva capaz de vincular la organización social y el conocimiento con el poder.

Todo ello supone trabajar paradigmas emergentes: organizar redes y afectos colectivos; articular el conocimiento técnico y la sabiduría campesina; reconocer la legitimidad del otro; dinamizar las potencialidades; afirmar la identidad cultural; reorganizar las organizaciones; construir lenguajes solidarios; empoderar a los actores; desarrollar la auto-estima; educar a la información; alimentar la subjetividad ciudadana, etc.

Hay necesidad de construir ambientes de compromiso y cooperación, ampliar el concepto de participación activa, integrar objetivos institucionales, distribuir y delegar competencias, establecer alianzas con agentes afines, flexibilizar los procedimientos, crear confianza colectiva, contar con equipos polivalentes, respetar la autonomía del movimiento social, alimentar los intercambios, y principalmente, **revivir la democracia local con valores y conceptos de justicia, libertad, solidaridad y cuidado ambiental.**

### **Resumen de Lecciones Claves Aprendidas en el proceso de FEPP en cuanto a tierras**

1. El trabajo realizado se hizo fundamentalmente por que la ONG mantenía una larga tradición de relaciones con las organizaciones campesinas del país, tanto locales, como regionales y nacionales. Esto creó la confianza para hacer del FEPP una organización clave del proceso.
2. La Redistribución de la Tierra, incluso vía mercado, requiere apoyos políticos y sociales significativos. Funcionó bajo el contexto de movilización social, un gobierno abierto a esas presiones. Se entorpeció cuando estas últimas condiciones se cerraron.
3. El FEPP pudo hacer lo que hizo sobre la base de una trayectoria reconocida por los grupos rurales y unos valores éticos, normalmente respetados y reconocidos
4. El cierre de un ciclo de reformas agrarias públicas y una movilización campesina e indígena importante, requirió el desarrollo de nuevas e innovativas soluciones institucionales, que el FEPP pudo ayudar a establecer.
5. El intercambio de deuda por programas de tierras señala que es posible vincular temas macro a las soluciones micro, pero importantes para los campesinos pobres. Ello requirió de una especie de alianza global para responder a una coyuntura nacional de importancia. Intervinieron además del gobierno de Ecuador, varios gobiernos que pusieron a disposición fondos especiales, ONGs en varios países, la iglesia católica ecuatoriana y las organizaciones campesinas e indígenas. Fue central la predisposición de apoyo del Ministerio de Finanzas y del Banco Central del Ecuador.
6. A nivel local, además de las relaciones de confianza que tenía el FEPP con muchas organizaciones, fue central su capacidad de movilizar información útil para la

negociación de predios, fortaleciendo las capacidades de las organizaciones para la negociación y los arreglos. Ello permitió bajar el precio de la tierra en un 28%. Adicionalmente el FEPP demostró que pudo realizar sus actividades de apoyo a las transacciones a precios competitivos y atractivos para los campesinos.

7. Un elemento central de la acción del FEPP fue su capacidad de apoyar a los grupos con acciones para la valorización de los predios recién adquiridos, elaborando con los campesinos planes de producción, incentivando la formación de empresas campesinas, otorgando los créditos que ello requería y estableciendo los mecanismos de comercialización para asegurar la salida del producto.
8. Un elemento central de la experiencia es el papel de las organizaciones de crédito locales. Estas apoyadas por instituciones como Co-Desarrollo ayudaron a responder a las demandas de capital de los grupos rurales, al tiempo que se fortalecían organizaciones locales, basadas en garantías de solidaridad.
9. Las acciones más exitosas se dieron allí donde se vincularon a esfuerzos de desarrollo territorial rural, en que la tierra se volvió un punto de partida para un conjunto de actividades económicas, de capacitación y formación, de funcionamiento democrático de organizaciones rurales.