

# **Del acceso a la tierra a la producción campesina sostenible: El caso del FEPP en el Ecuador (versión revisada por Manuel Chiriboga)**

Manuel Chiriboga  
Carlos Julio Jara

Marzo 2004  
*Resumen del original por Fernando Eguren*

## **Antecedentes históricos**

En Ecuador se inició un proceso de Reforma Agraria 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. Favoreció principalmente a un mediano empresario agrario. Los conflictos de la antigua sociedad dual ecuatoriana se transformaron en una confrontación entre una agricultura crecientemente empresarial vinculada a los mercados y una agricultura de subsistencia. El sistema agrario se mantuvo altamente desigual y crecieron la indigencia y la pobreza extrema en el campo.

Los inicios de la década del noventa estuvieron marcados por numerosas protestas campesinas. En 1994 se expidió la Ley de Desarrollo Agrario. Aunque de orientación netamente empresarial, la ley en su última versión, expresó también las presiones del intenso movimiento social conducido por la Confederación de Nacionalidades Indígenas (CONAIE), pues reconoció, por primera vez, el derecho de las comunidades indígenas, montubias y afroecuatorianas a las tierras de posesión tradicional o ancestral.

Sin embargo, las posibilidades para los campesinos de acceder por vía del mercado a tierras estaban vedadas por las características del mercado financiero ecuatoriano. El levantamiento indígena-campesino de 1995 llevó al Gobierno a la firma de un Acuerdo a fin de impulsar el diálogo hacia la generación de políticas que permitiesen 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. Después de 38 años de iniciada una reforma agraria, todavía las tierras estaban altamente concentradas: en el año 2000, el 64% de las unidades productivas tenían menos de 5 has y poseían el 6% de las tierras, mientras que algo más del 2% superaban las 100 has, concentrando el 43% de las tierras. La cuarta parte de los predios pequeños son conducidos por mujeres y un alto porcentaje de los más pequeños pertenecen a la población indígena.

En términos generales, en el Ecuador hay una insuficiente voluntad política para resolver o aliviar el problema del acceso de los campesinos a la tierra y a los activos complementarios vinculados tanto al capital natural, como al financiero, humano y social.

Es en el contexto de la modernización conservadora de la agricultura que las ONG y las organizaciones campesinas e indígenas asumieron un papel central, con propuestas orientadas a construir las bases de un acuerdo social incluyente, descentralizado, democrático, que conjugasen su constitución como ciudadanos, el apoyo a la producción campesina y la sustentabilidad de sus propuestas en relación a los recursos naturales.

## **La creación del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio**

Este es el marco en que el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP) surgió y se convirtió en un importante actor en la creación de las condiciones para que los campesinos accedan a la tierra. Fue creado en 1970 como fundación privada sin fines de lucro, auspiciada por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana. Se trata, pues, de una ONG influida desde su creación por las corrientes progresistas de la Iglesia Católica.

Desde su inicio, FEPP optó por apoyar el fortalecimiento de las organizaciones de base, como vehículos para dar poder a los excluidos. Hoy, después de más de 30 años de actividad, es una ONG con 250 empleados, presente de manera descentralizada en casi todo el Ecuador, con un gran prestigio nacional e internacional.

Desde la década de los setenta, adquirió una importante experiencia en la mediación de los conflictos de tierra entre campesinos y propietarios, así como en el desarrollo de sistemas de operación práctica para la adquisición de tierras por campesinos a través del crédito. Esta experiencia le permitió ampliar su programa de adquisición de tierras en los noventa, cuando la situación de los campesinos se agravó debido a la aplicación de las políticas neoliberales. Intensas movilizaciones campesinas e indígenas a mediados de 1990 lograron sensibilizar al entonces Gobierno socialdemócrata sobre la propuesta de constituir un fondo para la adquisición de tierras, sustentado en la compra de títulos de la deuda externa. El FEPP, con el apoyo de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, ideó y luego llevó a la práctica dicha propuesta, a pesar de la oposición de sectores conservadores. Fue central para el programa la actitud política favorable del gobierno, pues se logró involucrar al Banco Central y al Ministerio de Economía y Finanzas, para efecto de que se incluyan los tramos de la deuda a negociarse en los correspondientes presupuestos estatales.

## **La formación de FEPP-PROTIERRAS**

Sobre la base de la experiencia del programa deuda por tierras, el FEPP constituyó, en julio de 1997, FEPP-PROTIERRAS (PT), como un programa institucional, para satisfacer las necesidades campesinas de tierras bajo criterios de sostenibilidad y autofinanciamiento. Los servicios ofrecidos por este programa son: (i) apoyo y asesoramiento técnico en procesos de compra de tierras rurales; (ii) medición y linderación de tierras y territorios (topografía en general); (iii) asesoramiento técnico y legal en procesos de trámites de legalización de tierras y territorios; (iv) avalúo de tierras; (v) obtención de personerías jurídicas para las organizaciones campesinas y microempresas. Se abrió así una oferta flexible de servicios especializados de apoyo técnico, organizativo y jurídico, cuyos costos –bajos pero reales– son cubiertos, total o parcialmente, por las organizaciones beneficiarias, sin recurrir a subsidios.

De esta manera, el FEPP construyó una nueva oferta rural de servicios empresariales de utilidad pública para facilitar el acceso campesino a las tierras; se constituyó en un actor intermediario y solidario entre la organización “demandante”, el propietario hacendado y el Estado. Adicionalmente apoya el proceso de legalización y titulación de tierras,

actividad en que se ha convertido en uno de los principales actores del país. Con ello el FEPP adaptó su gestión a la nueva dinámica de la economía, manteniendo sus objetivos y propósitos institucionales. Otra muestra de la capacidad de adaptación de FEPP fue la formación de CODESARROLLO (Cooperativa de Ahorro y Crédito Desarrollo de los Pueblos), una institución financiera regulada por la Superintendencia de Bancos, que empezó a mover parte del sistema de créditos del FEPP. Ello permitió a los campesinos ahorrar, pero también recibir créditos para sus diversas necesidades.

Actualmente el FEPP establece los criterios de funcionamiento de una serie de empresas y oficinas descentralizadas, con una ética compartida. Pero cada oficina regional y empresa debe apuntar a su sostenibilidad financiera, ya sea prestando servicios o accediendo a recursos de la cooperación conseguidos por el conjunto organizacional.

PT integra equipos polivalentes de trabajo. Sus técnicos agropecuarios y promotores sociales locales están vinculados a cada una de las oficinas regionales y provinciales. Estimula los talentos disponibles en las Federaciones Campesinas e Indígenas. Promueve un ambiente institucional participativo. La responsabilidad de apoyar a los campesinos se distribuye entre los técnicos involucrados, generando un producto común y compartido. Su objetivo es colocar a las organizaciones campesinas en situación de mejorar sus propias condiciones de vida y producción. El valor agregado de PT está en el compromiso con los campesinos y en la calidad y profesionalismo del trabajo que realizan sus equipos de profesionales.

Los problemas no han estado ausentes. Así, inicialmente el FEPP promovía activamente el manejo colectivo de la tierra, pero los campesinos, apenas entraban en posesión de la tierra, la dividían, lo cual llevó a un cambio de orientación, aceptando hoy la división y titulación individual. Entre las limitaciones de su trabajo debe mencionarse: una acción conservadora en lo que hace a cobertura; e, insuficientes esfuerzos de incidencia para modificar las políticas públicas. Es de esperarse que en adelante el FEPP reoriente sus acciones hacia territorios prioritarios en los cuales se puedan realizar acciones de planificación micro- regional de desarrollo sustentable.

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

En el marco del programa, el procedimiento de adquisición de tierras se inicia con la expresión de voluntad de la organización campesina de adquirir un predio identificado por ella. El FEPP se limita inicialmente a dar información sobre precios de la tierra en la zona, la calidad de los suelos y su uso potencial. Solicitado el apoyo a la oficina regional del FEPP, éste elabora un informe sobre la viabilidad de la propuesta. Con el apoyo de la oficina central, valora la tierra y estima la capacidad de pago de la organización. Realiza un análisis pormenorizado del predio, incluyendo el levantamiento planimétrico, y un análisis jurídico de los títulos. Además, recopila información complementaria e instruye a la organización sobre procedimientos y sobre las ventajas y riesgos de la operación. Así, el trabajo técnico y jurídico de PT busca garantizar el ejercicio efectivo del derecho campesino de decisión sobre los créditos. Se elabora luego un plan de producción, se promueve la organización económica y se identifican mercados. Aprobada la solicitud de transferencia de la tierra, los recursos son entregados para pagar al propietario. Se

elaboran las escrituras definitivas, se establecen las hipotecas, a favor del FEPP, y se realiza la inscripción. Se inicia luego la operación del plan de apoyo a la actividad económica de la organización.

La organización campesina debe conformar un Fondo de Garantía, entre el 10% y el 20% del préstamo, que se deposita en una cuenta de ahorros determinada por el FEPP. Dicho fondo es visto como 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.

La intervención de FEPP busca empoderar a la organización campesina, para reflexionar en conjunto sobre sus condiciones e identificar sus problemas y vulnerabilidades. Contribuye de este modo a que los campesinos adquieran mayor control sobre sus vidas, como ciudadanos y productores, orientando a que los cambios sean sostenibles.

El beneficiario del crédito para compra de tierras es, casi siempre, una organización legalmente constituida. El hecho de que el crédito se entregue a la organización permite que funcione un sistema de garantías solidarias y de vigilancia mutua.

### **Poner en valor la tierra adquirida**

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 asumen la responsabilidad de su propio desarrollo.

El crédito productivo es 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 la organización campesina, según el potencial y las posibilidades de la organización.

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. Varias organizaciones beneficiarias del crédito para tierras han pasado a operar como microempresas bajo distintas modalidades, como Asociaciones Agro-Artesanales, Sociedades por Cuentas en Participación, cooperativas y comunidades.

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. La crisis bancaria financiera de 1999 condujo a la dinamización de un dinámico sector de micro finanzas, constituidos por ONG especializadas, cooperativas de ahorro y crédito y cajas rurales. Actualmente, el FEPP y la Cooperativa Co-Desarrollo son una de las organizaciones de microfinanzas más importantes del país. Aprovechando su capacidad local instalada, puede disminuir mucho los costos unitarios de sus colocaciones y, por tanto, las tasas de interés, manteniéndolas positivas, favoreciendo la capitalización de las economías campesinas.

Debe destacarse que las acciones más exitosas se dieron allí donde se vincularon esfuerzos de desarrollo territorial rural, en que la tierra se volvió punto de partida para un conjunto de actividades económicas, de capacitación y formación, y de funcionamiento democrático de las organizaciones rurales.

### **Actores aliados**

El FEPP estableció acuerdos operacionales con el Instituto de Desarrollo Agrario (INDA), entidad pública responsable de la adjudicación de tierras, para crear mecanismos flexibles de financiamiento y procedimientos sencillos, rápidos y baratos que permitiesen activar los procesos de legalización de tierras. Los trabajos conjuntos se iniciaron en 1995, y buscaron concretar las normas de adjudicación sobre tierras ancestrales establecidas en la Ley de Desarrollo Agrario. En virtud de dichos acuerdos, entre julio de 1997 y diciembre del 2002, fueron entregados 228 títulos de propiedad, por un total de 231.4 miles de hectáreas de tierras adjudicadas. En ese período el FEPP canalizó recursos financieros a 130 organizaciones para adquirir 13.5 miles de hectáreas, con sus respectivas escrituras públicas, beneficiando a 2.359 familias campesinas.

En agosto de 1999 se firmó un convenio entre el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) y FEPP PROTIERRAS para ejecutar el componente de compra de tierras que tiene el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE), financiado con préstamos del Banco Mundial y del FIDA. Se constituyó para tal efecto un fondo rotativo de crédito. Dificultades de orden económico y político, sin embargo, han impedido un normal desenvolvimiento de este convenio.

Adicionalmente a estos acuerdos y a su trabajo con organizaciones campesinas e indígenas, FEPP-PROTIERRAS a lo largo de su desempeño ha hecho relaciones y alianzas con otras muchas entidades.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Entre ellas: Ecumenical Scholarship Program, MISEREOR, Coalición Internacional por el acceso a la Tierra, FIDA, GTZ, Agro Acción Alemana; 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 Bautista de Leyden, ICCO. OIKOCREDIT (Holanda); Embajada del Canadá; Fundación para los Indios, Swisscontact (Suiza); etc.

## Algunos indicadores

A lo largo de su trayectoria, el FEPP ha hecho posible que cerca de once mil familias, asociadas en alrededor de cuatrocientas organizaciones campesinas, hayan accedido a 55 mil hectáreas de tierra. El número de familias beneficiarias por concepto de adquisición ha tendido a disminuir en los últimos años por la crisis macroeconómica y otros factores, incluidos la caída de la disponibilidad financiera del Fondo Rotativo del FEPP.

### Registro consolidado de operaciones financieras para compra de tierras apoyadas por el FEPP, 1977 - 2001

Periodo	Compras		
	Organizaciones	No. Familias	No. Hectáreas
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
TOTAL	396	10.885	55.347,95

De hecho, la acción del FEPP se ha convertido en el único mecanismo en Ecuador que facilita el acceso campesino a la tierra hoy en día.

## La pedagogía de los equipos del FEPP-PROTIERRAS

No es posible entender el impacto cualitativo de las acciones del PT sin algunas características del personal y del modelo de gestión institucional del FEPP. El FEPP enfatiza en todo su personal un conjunto de valores compartidos, que subrayan el compromiso y la dedicación al servicio de los pobres. El liderazgo institucional continuamente recuerda a sus funcionarios esos valores. Adicionalmente, el modelo de gestión es uno de cooperación y aprendizaje.

El aprendizaje se produce en el proceso de relación con las comunidades y organizaciones campesinas. El FEPP promueve una educación para una conciencia democrática y ciudadana que contribuye a que las comunidades campesinas comprendan no solamente por qué es excluida social y económicamente, sino también lo que puede hacer colectivamente para adquirir su auto-dependencia y operar de manera sostenible en el mercado. Es una educación orientada al cambio de mentalidades y a la superación del miedo que paraliza al campesino excluido y subalterno.

El trabajo en red prevalece sobre el trabajo disperso, formando un tejido interactivo. Ello permite minimizar el impacto de las tendencias macro, incluyendo la fuerza competitiva de agentes poderosos. El poder frente al mercado 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.

Los planes productivos formulados por el FEPP para asegurar el retorno de las asignaciones de liquidez 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, pero tampoco se descuida la auto-sustentación.

En las áreas donde interviene el FEPP hay menos 'pobreza' política. Las redes sociales propias del régimen de hacienda son menos densas y las influencias de los grupos territoriales de poder más reducidas. Las redes sociales participan en las decisiones y en la siempre cambiante cultura, en la comunidad que define el "nosotros", y controlan mejor el uso que se da a los recursos naturales.

En los procedimientos de titulación de la tierra 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 intenso de parte del FEPP.

### **Mirando hacia adelante**

En Ecuador, las políticas de mercado abierto y de modernización sectorial no han conducido a la superación de la desigualdad, de la exclusión y de la pobreza en el campo. Hoy se reabre el debate sobre la viabilidad de la producción familiar campesina frente a los nuevos contextos tecnológicos, productivos y gerenciales. Hay un creciente interés para reintegrar una lógica cultural y ecológica a la producción agrícola. Ese debate ya está en la mesa de discusiones del FEPP y demás ONGs aliadas.

Pero para aprovechar estas nuevas oportunidades se requieren cambios 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, y la valorización de los vínculos de cooperación.

En esta perspectiva, el acceso campesino a la tierra y su titulación, a través del mercado, adquiere importancia estratégica. Es necesario construir un ambiente político favorable a esta finalidad, lo que constituye un desafío democrático por demás complejo en las condiciones impuestas por el neoliberalismo. Es necesario remar contra corriente. Mucho depende del fortalecimiento y articulación en red de la sociedad civil, junto al movimiento social.

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, por ello, consolidar

alianzas de actores sociales e institucionales, locales, nacionales e internacionales, que promuevan los derechos de acceso campesino a los activos productivos.

### **Lecciones**

La experiencia del FEPP muestra que son posibles propuestas imaginativas y de relativo bajo costo para encarar el importante problema del acceso de campesinos pobres a la tierra utilizando mecanismos de mercado.

Contextos favorables fueron la posibilidad de acceder a fondos para financiar las compras de tierras (en este caso provenientes del canje de la deuda externa), un activo y organizado movimiento social y un gobierno dispuesto tanto a atender las demandas sociales como a facilitar normas y procedimientos adecuados.

Las propias características del FEPP fueron vitales para el éxito del programa. Desde su creación tuvo una importante legitimidad (apoyado por la respetada Iglesia Católica), que fue consolidando gracias a sus buenas relaciones con las organizaciones campesinas y a su poder de convocatoria. Ello le permitió acumular experiencia en la mediación de conflictos por la tierra. A lo largo de su historia, el FEPP ha construido una amplia red de relaciones y de alianzas institucionales.

La presencia descentralizada del FEPP en casi todo el territorio ecuatoriano, con equipos profesionales polivalentes, le permitió acumular y disponer de un conocimiento detallado de las condiciones socioeconómicas y agronómicas locales. Esta información sistematizada, puesta a disposición de las organizaciones campesinas, contribuyó en buena medida a mejorar las capacidades de negociación de éstas y a reducir al mínimo el efecto de las maniobras especulativas de precios de los predios. Esta misma descentralización le permitió al FEPP ofrecer los créditos de compra de tierras a costos menores que los vigentes en el mercado, sin llegar al subsidio.

El apoyo del FEPP en la elaboración de planes económicos y de cultivo a nivel predial, así como en el otorgamiento de créditos para la producción a los campesinos adquirientes de predios, fueron fundamentales para poner en valor las tierras adquiridas. También fue importante el estímulo realizado por FEPP para que los campesinos adquirientes formen pequeñas empresas bajo distintas modalidades.