

EL COSTO DE LA TIERRA

¿Pueden los fondos para la adquisición de tierras ser útiles a los pobres?

ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA DEL ECUADOR



COALICIÓN
INTERNACIONAL
PARA EL
ACCESO A LA TIERRA



EL COSTO DE LA TIERRA

¿Pueden los fondos para la adquisición
de tierras ser útiles a los pobres?

ENSEÑANZAS DE LA EXPERIENCIA DEL ECUADOR



Contactos

Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio

FEPP

Calle Mallorca N24-275 (427) y Coruña (La Floresta)

Casilla 17.110.5202

Quito – Ecuador

Teléfono: (00593-2) 2529 372

Fax (00593-2) 2504 978

Correo electrónico: fepp@fepp.org.ec

Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra

FIDA, Via del Serafico 107, Roma 00142 (Italia)

Teléfono: (0039- 06) 5459 2445

Fax: (0039- 06) 5459 3445

Correo electrónico: coalition@ifad.org

Página web: www.landcoalition.org

Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola

FIDA

FIDA, Via del Serafico 107, Roma 00142 (Italia)

Teléfono: (0039) 06 54591

Fax: (0039-06) 5043 463

Febrero de 2005

Se alienta la reproducción de este documento siempre que se reconozca la fuente.

PREFACIO

El tema de la concentración de los activos productivos en el medio rural, y especialmente la tierra, así como su opuesto, el minifundismo, explican en parte la pobreza que afecta a miles de campesinos en los países en desarrollo. Por ello, los programas de reforma agraria y de regulación de la tenencia de la tierra han sido considerados entre las principales opciones para erradicar la pobreza en el medio rural y generar condiciones de desarrollo rural incluyentes. Tras las acciones redistributivas pioneras de México y Bolivia, buena parte de los países latinoamericanos se comprometieron entre 1960, y hasta finales del decenio de los ochenta, a llevar adelante acciones de reforma agraria. Si bien su impacto fue desigual, con acciones redistributivas importantes en países como Chile, Nicaragua, Perú y Venezuela y con impactos menores en casi todos los otros países de la región, el ciclo de las reformas agrarias comenzó a cerrarse en el marco de las políticas de ajuste estructural. Ello dejó casi intactas las estructuras agrarias de la región, haciendo de América Latina un continente que se caracteriza por la concentración de la propiedad de la tierra y por un número creciente de población rural que carece de tierras: los sin tierra.

Poco a poco los Gobiernos de la región terminaron con las acciones de reforma agraria o las redujeron sustancialmente. Ésta fue reemplazada por programas de titulación y catastro de la tierra y por acciones de distribución por vía del mercado. De hecho experimentos de este tipo se llevaron adelante en países tan diversos como el Brasil, Colombia y Guatemala. Los efectos redistributivos de estos programas plantean una serie de cuestiones sobre su efectividad y su costo.

Esta desaparición de los programas de reforma agraria de la agenda política de los Gobiernos no significó el fin de la movilización social en demanda de tierra y territorios. En varios países como Bolivia, el Brasil, el Ecuador, Guatemala y Paraguay se han desarrollado en estos últimos 10 años acciones de protesta y movilización social, como las de la CONAIE en el Ecuador y los movimientos de los sin tierra en el Brasil, que han tenido efectos políticos generales.

Es en este marco donde hay que analizar la experiencia del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, una ONG ecuatoriana que llevó, y que sigue llevando, adelante un proceso de redistribución de tierras. Esta experiencia combina algunos elementos analizados en este libro: una fuerte movilización social, el levantamiento indígena, la construcción de una alternativa solidaria internacional dada por el intercambio de deuda externa para la creación de un fondo para la adquisición de tierras —un caso único en el mundo—, la estrecha relación de esta ONG con comunidades de base, lo que permitió construir un clima de confianza y legitimidad para los programas ejecutados, y la acción profesional del FEPP en temas como la valoración y demarcación de la tierra, la negociación, el registro y el apoyo posterior a la compra para la puesta en producción de las tierras recientemente adquiridas.

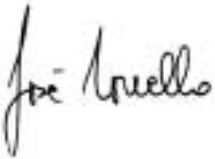
El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), a través del convenio suscrito en septiembre de 1998 con el Gobierno ecuatoriano para el financiamiento del proyecto PRODEPINE, apoya las actividades del FEPP con una aportación financiera para la legalización y adquisición de tierras. Su apoyo es fundamental, no tanto en términos financieros cuanto en demostrar que también los organismos internacionales pueden contribuir directamente al aporte de capital necesario para la creación de un fondo para la adquisición de tierras.

De la experiencia del FEPP pueden extraerse importantes enseñanzas en cuanto al manejo de fondos para la adquisición de tierras, que pueden ser de utilidad general para experiencias similares en otras partes del mundo. Éstas pueden tener su origen en iniciativas solidarias globales, pero deben ejecutarse a través de un sistema institucional basado en organizaciones de reconocida capacidad profesional en campos como el crédito, la asistencia técnica o la capacitación, y que tengan, sobre todo, reconocidas relaciones de confianza con las comunidades de base y las organizaciones de segundo grado. Se requiere también la posibilidad y capacidad de interactuar con el Estado.

La experiencia del FEPP debe ser revisada cuidadosamente, pues constituye una posibilidad de acceso a la tierra que si bien no sustituye a los programas de reforma agraria, puede contribuir a la solución del tema de acceso a la tierra y su legalización para miles de campesinos de todo el mundo.

La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra y el FEPP han venido colaborando desde hace algunos años en la búsqueda de caminos efectivos para que los campesinos accedan a la tierra. Una de las modalidades de colaboración ha sido la sistematización de la experiencia, lo que se ha hecho por medio del programa de fomento de conocimientos.

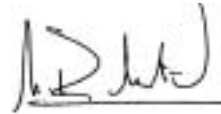
El Costo de la Tierra – ¿Pueden los Fondos para la adquisición de Tierras ser útiles a los pobres? reconoce el compromiso del doctor Manuel Chiriboga y del doctor Carlos Jara en la búsqueda de soluciones viables para dar acceso a la tierra a millones de campesinos y campesinos sin tierra en América Latina, contribuyendo así a derrotar la pobreza y hacer de América Latina un continente más equitativo.



José Tonello
FEPP



Bruce Moore
*Coalición Internacional
para el Acceso a la Tierra*



Raquel Peña Montenegro
FIDA

ÍNDICE

Introducción	1
La Experiencia del FEPP	5
Un breve recuento de la experiencia del FEPP en el campo de la tierra	7
El contexto histórico en que se inserta la experiencia del FEPP	7
Las condiciones que explican el uso del mercado de tierras para permitir el acceso de los campesinos a éstas	10
Las organizaciones no gubernamentales y sociales deben jugar un nuevo papel como factor de apoyo al campesino en términos de equidad, conocimiento y productividad	12
El Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio – FEPP	15
El Programa de Tierras del FEPP: la iniciativa del canje de deuda externa	16
FEPP-PROTIERRAS: una reconstrucción de su experiencia	21
Las políticas públicas que facilitan o dificultan el acceso campesino a la tierra	27
El método, los procedimientos y los pasos estratégicos	30
El régimen financiero rural: el acceso campesino al mercado de tierras	33
El papel de los actores aliados	36
El Convenio FEPP-PROTIERRAS, CODENPE-PRODEPINE	38
Impacto y sostenibilidad de las acciones del FEPP	45
La calidad del impacto: algunos indicadores	45
La sostenibilidad del Programa de Tierras del FEPP	47
Criterios y bases para replicar la experiencia del FEPP: el contexto político	53
Aspectos que han de considerarse para implementar una iniciativa similar en otros países: las lecciones de la experiencia	54
Algunas lecciones	57
Siglas	63



INTRODUCCIÓN

Si bien los fondos para la adquisición de tierras no son nada nuevo, ahora despiertan un renovado interés. Su objetivo es aumentar los recursos de que disponen los pobres, pero los resultados obtenidos han sido a menudo decepcionantes. El renovado interés por esos fondos obliga a investigar la manera de conseguir que en esta ocasión los pobres sean los beneficiarios.

Muchas publicaciones e informes de investigación han ejemplificado casos de fondos para la adquisición de tierras establecidos por los Gobiernos a fin de facilitar la compra de tierras para los pobres de las zonas rurales. En esas publicaciones no se ha indicado todo lo que han aprendido la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales (ONG) al planificar y aplicar programas de fondos para la adquisición de tierras.

La presente publicación muestra la experiencia de una ONG ecuatoriana, el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP). Dicha experiencia presenta principios y elementos prácticos, metodologías y ejemplos destinados a crear y poner en marcha un fondo para la adquisición de tierras. Se seleccionó la experiencia del FEPP porque consiguió ser accesible y tener acceso a la población rural pobre. El resultado fue no sólo un mayor acceso a la tierra, sino también toda una serie de procesos conexos que, en conjunto, supusieron un cambio apreciable en las condiciones de vida de personas marginadas. El FEPP logró superar algunas de las dificultades que los fondos para la adquisición de tierras a veces han encontrado, o creado, en otros lugares.

Al presentar este estudio, el FEPP, la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) no propugnan que los países en busca de medios para financiar la redistribución de tierras presten atención preferente a los fondos para la adquisición de tierras. Las tres organizaciones colaboradoras han preparado el estudio para que pueda tenerse en cuenta, tanto en el ámbito estatal como en el no estatal, al intentar decidir si debe establecerse un fondo para la adquisición de tierras, y de qué manera.

¿QUÉ PUEDE APRENDERSE DE LA EXPERIENCIA DEL FEPP?

En primer lugar, el FEPP ha sido un intermediario eficiente en los procesos de valoración de tierras, ya que ha utilizado sus capacidades, conocimientos e influencia para reforzar la posición negociadora de la población pobre a la hora de fijar un precio justo para la

tierra. Las imperfecciones del mercado se han reducido al existir un intermediario capaz de compensar la falta de conocimientos y experiencia de los agricultores pobres al negociar las condiciones de compra. La asistencia institucional prestada a los beneficiarios de los préstamos hizo bajar los precios de la tierra.

En segundo lugar, la existencia de títulos de propiedad de la tierra es condición necesaria para poder acceder a los fondos para la adquisición de tierras. Pero se trata de una cuestión muy compleja, que requiere toda una serie de trámites jurídicos que a menudo están fuera de las posibilidades de la población rural pobre, si no recibe algún tipo de asistencia; esos trámites se escalonan en diversas fases, entrañan numerosos costos directos e indirectos, y llevan bastante tiempo, inclusive el necesario para trasladarse a las oficinas del catastro. El FEPP prestó asistencia directa a los agricultores para que completaran y cumplimentaran todos estos trámites. Además, esta experiencia pone de manifiesto que el éxito depende de la capacidad del intermediario, en este caso del FEPP, para garantizar la seguridad de los derechos y de la tenencia.

En tercer lugar, los fondos para la adquisición de tierras son condición necesaria, pero no suficiente, para que los hogares rurales pobres se conviertan en productores rentables. Si no pueden disponer de otros factores de producción, como conocimientos especializados y formación técnica, ni tienen acceso a los mercados, los pobres no obtendrán beneficios suficientes para efectuar los reembolsos al fondo para la adquisición de tierras. El riesgo de perder la tierra será mucho mayor. Como los fondos para la adquisición de tierras suelen limitarse a este uso, la experiencia del FEPP confirma que su éxito depende de que dispongan de recursos suplementarios para que los usuarios tengan acceso a esos medios y factores conexos. La cuestión agraria debe examinarse en el contexto más general del desarrollo. Si bien este enfoque resulta más costoso, los servicios de producción, como ha puesto de manifiesto el FEPP, son fundamentales para la sostenibilidad de las actividades y el mayor bienestar de las familias.

En cuarto lugar, definir, utilizar y conservar los beneficios de los fondos para la adquisición de tierras es tarea difícil. Programas anteriores de redistribución de tierras nos enseñan que en muchas ocasiones intereses poderosos y contrastantes han conseguido volver a apoderarse de las tierras. El FEPP ha prestado especial atención a la movilización social y ha creado o reforzado instituciones para que la población rural pobre pueda disponer de los conocimientos precisos, los servicios y la capacidad de acción colectiva y el poder necesario para representar y proteger sus intereses.

En quinto lugar, los fondos para la adquisición de tierras encuentran a menudo problemas para recuperar los préstamos porque las familias pobres rara vez reciben los servicios de apoyo necesarios para hacer productivas sus tierras y percibir precios de mercado justos por sus productos. En las actividades del FEPP relacionadas con los fondos para la adquisición de tierras, se hace especial hincapié en que los beneficiarios de las tierras puedan disponer de dichos servicios. De este modo, aumentan los ingresos de las

familias y la capacidad económica para devolver el crédito. Sin embargo, ése es un estímulo necesario, pero no siempre suficiente, para el reembolso del préstamo. El FEPP, gracias a la confianza que tenían depositada en él los beneficiarios de las tierras, pudo hacerles comprender que el reembolso de los préstamos recibidos permite conceder luego nuevos préstamos que sirven para mejorar la economía rural, y eso beneficia directa o indirectamente a los agricultores. La elevada tasa de reembolso del FEPP es un indicador muy importante del éxito de esa iniciativa.

Estas son sólo cinco de las múltiples enseñanzas que se derivan de la experiencia del FEPP. Además de las otras cosas que enseña este estudio, el FEPP espera que pueda estimular un mayor intercambio de pareceres entre organizaciones que utilizan fondos para la adquisición de tierras u otros mecanismos para financiar la reforma agraria.



LA EXPERIENCIA DEL FEPP

La experiencia del FEPP, una organización no gubernamental ecuatoriana, en el campo de la reforma de la tierra es todavía poco conocida por quienes se ocupan de temas de transferencia y acceso a los activos productivos por los campesinos pobres. En la bibliografía reciente sobre reformas de la tierra asistidas por el mercado no se hace referencia a ella, lo cual resulta sorprendente si se considera que en total el FEPP ayudó a unas 11.000 familias a acceder a unas 56.000 hectáreas, una cantidad nada desdeñable si se considera que el programa oficial de reforma agraria en su conjunto logró en sus casi 26 años de actividad transferir sólo unas 10 veces más. Adicionalmente, el FEPP pudo hacer un acompañamiento importante a las familias suministrando crédito y asistencia técnica, lo que permitió la valorización de los recursos recientemente adquiridos.

Esta historia poco conocida fue posible gracias al apoyo de la cooperación internacional solidaria, así como a las diversas innovaciones institucionales que se llevaron a cabo, entre las cuales se incluyó el establecimiento de una unidad especializada en tierras, mecanismos de crédito y trabajo de los promotores del FEPP muy cercanos a los grupos campesinos e indígenas pobres del país. Este trabajo de sistematización pretende dar cuenta de esta experiencia, no solamente haciendo un recuento de la misma, sino también extrayendo lecciones que podrán ser utilizadas en otras experiencias que intenten desarrollar procesos que faciliten el acceso campesino a la tierra.

En la primera sección, describimos con algún detalle la experiencia, analizando el contexto histórico en que se desarrolla, las características del FEPP como ONG, las características del FEPP-PROTIERRAS como organización especializada y describiendo los procedimientos empleados para la transferencia de tierras y la posterior puesta en valor de dichos activos. En la segunda sección, proporcionamos algunos indicadores cuantitativos de lo realizado y analizamos la sostenibilidad de la experiencia, resaltando tanto los factores económicos como los relacionados con los estilos de gestión de la organización y su compromiso con los grupos pobres del país. Por último, en la tercera sección, intentamos dar una explicación más analítica, así como extraer algunas lecciones que pueden ser de interés general.



UN BREVE RECUENTO DE LA EXPERIENCIA DEL FEPP EN EL CAMPO DE LA TIERRA

EL CONTEXTO HISTÓRICO EN QUE SE INSERTA LA EXPERIENCIA DEL FEPP

El proceso de reforma agraria iniciado en 1963, si bien eliminó las relaciones no salariales de producción, no llegó sin embargo a transformar de manera importante la estructura concentradora de la tierra, ni sentó las bases institucionales y tecnológicas para aliviar la situación de pobreza del campesinado¹. Como regla general, los hacendados permitieron el acceso de los precaristas a las tierras marginales del latifundio, logrando influir, desde el poder, en 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 Amazonia ecuatoriana. Se trató de una reforma agraria de tipo mesocrático, que impulsó la formación de empresas medias y que tuvo marcadas diferencias subnacionales.

Su objetivo principal era 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 se complementó con 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 sumaría 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, pese a que las bajas inversiones de capital en las haciendas eran compensadas con abundante mano de obra barata, reproduciendo una relativa ineficiencia productiva².

1 La Ley de Reforma Agraria de 1964 entregó el HUASIPUNGO al precarista indígena. A finales de la década de los sesenta, el proceso de distribución significó un promedio general de 3 hectáreas por familia, sin intervenciones complementarias de asistencia técnica, crédito e infraestructura, lo que agravó el problema del minifundio.

2 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.

Recuadro 1: 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 semigratuito en la hacienda
 - b) Haciendas que pertenecían a la Iglesia o al Estado
 - c) Predios sujetos a gran presión demográfica
 - d) Programas de colonización sobre las tierras de bosque tropical, supuestamente vacías
- 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: inicialmente, bonos; después, monto transado por campesinos y propietarios
- Modalidades de entrega: a organizaciones de productores, bajo mezcla de régimen de tenencia colectivo, una parte, y predios individuales, otra
- Acciones adicionales: agresivo programa de colonización en zonas de selva tropical

Sin embargo, la antigua sociedad dual ecuatoriana no sólo persiste sino que se transforma en una arena de confrontación. Tal situación se traducía 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 de los noventa inicia marcada por numerosas protestas campesinas determinadas por un complejo de factores sociales, económicos y políticos interrelacionados. Según informaciones de la CONAIE, en 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 efectiva de la ley agraria.

En 1994 se promulga la Ley de Desarrollo Agrario, cuya finalidad primordial era impulsar los procesos de modernización sectorial y consolidar una nueva estructura concentradora, apoyada en el segmento empresarial. Cobran importancia las variables económico-productivas quedando relegadas en segundo plano las sociales, culturales y ecológicas. Había necesidad de promover nuevos espacios agroeconómicos 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 los cereales³.

3 Whitaker, M y M. Alzamora, *The Role of Agriculture in Ecuador's Economic Development*, Boulder Colorado, Mimeo, 1990.

La Ley de Desarrollo Agrario coarta las posibilidades de litigio campesino por la tierra, 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 y se inician 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, es decir, que afecte al potencial ecológico de la naturaleza, no es sancionada por la Ley. Esta Ley tampoco se aplica en los casos en que los predios rústicos queden sin explotar por más de dos años consecutivos. La Ley mantiene la posibilidad de expropiar un predio por causas de presión demográfica, si bien esta norma tampoco se aplica.

El marco institucional tradicional cambió y se estructuró el INDA, dedicado principalmente a la titulación de tierras y casi desprovisto de recursos y funciones jurisdiccionales. Se estimuló la apertura de las áreas rurales hacia nuevas actividades económicas, se intensificó la integración de la agricultura en el mercado mundial, y se puso punto final a las intenciones de reforma agraria iniciadas en los años sesenta⁴.

El enfoque de la política estatal desde entonces privilegió el mercado de tierras como estrategia para mejorar la eficiencia y los niveles de producción y productividad en el campo, limitando de esa manera el acceso de los pequeños campesinos a la tierra. Desde 1994 se cierra, pues, la política de redistribución de la tierra por medio de la reforma agraria, es decir, mediante la intervención del Estado sobre la estructura agraria para realizar acciones de redistribución. La principal consideración era que la acción redistributiva afectaba a la modernización agropecuaria y a la seguridad que tenían los propietarios para realizar inversiones. La única posibilidad para lograr transferencias de tierra a los campesinos se volvió la compraventa de tierras a su valor comercial. El Estado lo facilita exclusivamente cuando los campesinos logran probar una situación de presión demográfica sobre la tierra. El énfasis de la política pública se concentró desde entonces en la titulación de tierras, que se convirtió en la principal actividad del INDA.

Sin embargo, la nueva Ley fue reflejo de otras presiones: las del movimiento social guiado por la CONAIE, que se manifestó mediante 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. Ese proceso desembocó en parte en el reconocimiento que hizo el Estado ecuatoriano de territorios indígenas, principalmente en las zonas bajas orientales.

4 Chiriboga, M. *et al*, *Cambiar Si Se Puede: Experiencias del FEPP en el Desarrollo Rural del Ecuador*, FEPP-ABYA YALA, Quito, 1999.

La ideología modernizadora 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 de 2001 llevó al Gobierno a la firma de un acuerdo, cuyo fin era 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 de solución de los conflictos relativos a la tierra y el territorio, para lo cual se instituyó una comisión bipartita, que trabajó durante catorce meses. Algunos de estos problemas locales tuvieron prioridad en la corta permanencia como Ministro de Agricultura de D. Luis Macas, fundador de la CONAIE, durante el primer semestre de 2003.

LAS CONDICIONES QUE EXPLICAN EL USO DEL MERCADO DE TIERRAS PARA PERMITIR EL ACCESO DE LOS CAMPESINOS A ÉSTAS

Desde los años noventa, las transformaciones del agro ecuatoriano toman cuerpo bajo el modelo de economía desregulada, que dio origen a grandes asimetrías en el seno de la sociedad. El Ecuador ha sufrido profundos cambios estructurales en el ámbito macroeconómico e institucional, con alarmantes costos sociales. Es evidente que los mayores segmentos de la población viven en peores condiciones que antes, al tiempo que una minoría concentra cada vez más recursos, ingresos y oportunidades⁵.

Pese a haber transcurrido ya 38 años desde el inicio de la tibia reforma agraria en el Ecuador, la tierra, el principal activo de producción agrícola, se encuentra todavía concentrada en pocas manos. Conforme al III Censo Nacional Agropecuario⁶, relacionando la información sobre crédito recibido y el tamaño de la unidad productiva agropecuaria (UPA), se observa que, de los 62.053 productores que tuvieron acceso al crédito, 31.713 (el 51 % del total) se ubicaban en lotes menores de 5 hectáreas y eran 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 hectáreas (casi el 50% del total de tierras beneficiadas con crédito, o sea, 1.297.607,00 hectáreas). En otras palabras, apenas el 7,36% de los productores lograron acceder al crédito y sólo el 10,5% de la superficie es cultivada con crédito.

5 En 1995, el 34% de la población ecuatoriana estaba calificada como pobre y el 12% como indigente. Estas cifras se incrementaron en 1999, llegando a un 56% y un 21%, respectivamente. La incidencia y severidad del fenómeno de la pobreza continúa siendo muy alta en el medio rural. En 1999, el 68% de la población del campo ecuatoriano se encontraba 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.

6 Realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), el Proyecto Sistema de Información y Censo Agropecuario (SICA) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (junio 2002).

Cuadro 1: Distribución de la tenencia de la tierra

Hectáreas	Número	Porcentaje	Superficie	Porcentaje
Hasta 1 ha	248.398	29,47	95.384	0,77
De 1 ha a 5 ha	286.911	34,04	678.391	5,49
De 5 ha a 20 ha	176.726	20,97	1.706.794	13,81
De 20 ha a 50 ha	76.792	9,11	2.372.027	19,20
De 50 ha a 100 ha	34.498	4,09	2.242.409	18,15
De 100 ha y más	19.557	2,32	5.260.375	42,58
TOTAL	842.882	100,00	12.355.380	100,00

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

Este cuadro concentrador se vuelve aún más preocupante debido a la poca formación del capital humano en la gran mayoría de las comunidades campesinas (el 23% de los productores agrícolas no tiene ninguna instrucción), la falta de acceso a fuentes de tecnología apropiada y viable para campesinos, la falta de acceso a la infraestructura productiva, la baja cobertura de servicios públicos, y el bajo acceso al crédito formal (Banco Nacional de Fomento –BNF–, bancos privados, fundaciones y ONG) que sólo cubre menos del 3% de la demanda potencial de todos los agricultores ecuatorianos⁷. En la actualidad, 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 urbanos⁸.

Los datos nacionales esconden, sin embargo, grandes diferencias subnacionales, fruto en buena parte de los retrasos 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 nordoccidental. Estas últimas son regiones predominantemente campesinas e indígenas.

7 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 alrededor del 25% (210.720 agricultores) de la demanda del crédito. Aproximadamente 19.000 agricultores, o sea el 2,2% del total registrado, tienen acceso a líneas formales de crédito otorgadas por el BNF, bancos privados, fundaciones y ONG. Las unidades productivas del litoral captan el 66% de todo el crédito destinado a cultivos, mientras que en la sierra el 72,2% destina el crédito a la compra de ganado.

8 A inicios de 2003 se denunciaron varios embargos de tierra a manos del BNF, así como de la banca privada, particularmente en el litoral ecuatoriano.

Cuadro 2: Etnicidad de los productores agropecuarios (Censo, 2000)

Etnicidad	Total	Indígena	Afroecuatoriano	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

Adicionalmente, el censo proporciona valiosa información sobre el origen étnico de la población. Quienes se definen a sí mismos como indígenas representan el 21% de los productores rurales, si bien acceden a tan sólo el 15% de la superficie. Por otro lado, los mestizos constituyen el 72% y tienen bajo su control el 73% de la superficie, mientras que para los blancos esas cifras son, respectivamente, del 6% y del 9%. El tamaño medio de la propiedad es bastante menor también entre los indígenas, lo que confirma su fuerte asociación con el minifundismo. Ello no hace sino confirmar con información de base algo que otros estudios ya han señalado: los indígenas en el campo son más pobres que el resto de la población. Se diferencian, además, en cuanto a su pertenencia a organizaciones: mientras la población rural indígena forma parte de comunidades, no siempre es éste el caso de mestizos y blancos. En ese sentido las acciones de reforma agraria estatales no tuvieron como prioridad a las poblaciones y productores indígenas.

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 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.

LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y SOCIALES DEBEN JUGAR UN NUEVO PAPEL COMO FACTOR DE APOYO AL CAMPESINO EN TÉRMINOS DE EQUIDAD, CONOCIMIENTOS 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 las 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 ONG como el FEPP, 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. Ello plantea todo un nuevo escenario a estas organizaciones, cuyo desafío hasta entonces era trabajar a la sombra de las políticas públicas y en relación con ellas. Deben responder a la necesidad de un nuevo pacto social, descentralizado, democrático, “desburocratizado”, que conjugue la organización social con la ciudadanía, y el conocimiento con la productividad y la sostenibilidad.

En este contexto temas como el acceso a la tierra debieron enmarcarse en las dinámicas del mercado y las necesidades de producir competitivamente para éste. La “distribución” de las tierras pasó a negociarse por medio de mecanismos financieros, a través de negociaciones entre colindantes, utilizando el mercado de tierras, y con la mediación de actores institucionales privados. Los lentes conceptuales del acceso campesino a la tierra, mediante procesos de compra y venta, fueron inicialmente acogidos y respaldados por los propios organismos internacionales, bajo el concepto de reforma asistida por el mercado. La experiencia del FEPP, sin embargo, tiene características específicas que no la hacen enteramente asimilable.

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 que no favorecen las 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. Como demuestra la historia, las redistribuciones de la tenencia de la tierra son posibles cuando existen alianzas o correlaciones de fuerzas sociales y políticas, formadas por grupos urbanos y rurales, incluidas las 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 sostenibles parece una necesidad para acciones integrales de distribución.

La crisis de los últimos años ha agudizado los problemas estructurales del Ecuador. La privatización de las empresas estatales, los sistemáticos ajustes estructurales, la apertura comercial y financiera de la economía, la reciente dolarización, 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, produjeron 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. Aún más: puede haber agravado los temas de concentración de activos.

La sociedad civil, las ONG y las organizaciones sociales, cada una de ellas con su enfoque particular, frecuentemente condicionadas por las políticas particulares de entidades financieras, fueron 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 y los niveles de pobreza y desempleo rural se mantienen estancados o siguen cayendo hacia niveles intolerables.

Es así como aparecen diferentes propuestas de desarrollo local que, con el apoyo de las ONG y de algunos gobiernos locales, se ajustan a 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, la Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas (CESA), así como 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 campesinas generadoras de ingresos, apoyaron la formación de cajas y cooperativas de ahorro y crédito, empresas de comercialización rural, pequeñas industrias de procesamiento y realizaron actividades de capacitación rural, las cuales, en conjunto, implicaron dinamismos locales importantes.

Recuadro 2: Logros del FEPP en treinta años de acción institucional

- Trabajo en más de 5.000 organizaciones campesinas en 21 de las 22 provincias del país
- Entrega de más de 50 millones de dólares en crédito para organizaciones campesinas, indígenas y afroecuatorianas
- Apoyo a la constitución de 150 cajas rurales de ahorro y crédito que benefician a decenas de organizaciones campesinas
- Financiación de la compra de más de 55.000 hectáreas de tierra, para más de 10.000 familias pertenecientes a casi 396 organizaciones. La titulación de aproximadamente 500.000 hectáreas de territorios ancestrales para 4.800 familias de indígenas, negros, pertenecientes a 91 organizaciones, y la legalización de alrededor de 55.000 hectáreas de tierra para cerca de 1.800 familias pertenecientes a más de 180 organizaciones
- Legalización de más de 450 organizaciones de base y 4 federaciones campesinas (OSG)
- Formación profesional para más de 4.000 jóvenes campesinos y crédito educativo para estudios superiores para alrededor de otros 150
- Construcción de 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 aproximadamente 26.000 familias

En algunos casos esto ha conllevado la formación de redes de intercambio de experiencias y de presión sobre las políticas públicas, aunque su incidencia principal está en sus actividades locales⁹.

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 del Papa Pablo 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 alternativo¹⁰. 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

9 Cfr. Chiriboga, M. *et al*, *Op. cit.* y Carrol, T. (ed.), *Construyendo Capacidades Colectivas*, PRODEPINE, Quito, 2002.

10 Enrique Dussel, *Comisión de Estudios de la Iglesia Latino-Americana*, CEHILA, Quito, 1973.

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 en autogestión y cooperativas, una estructura flexible, articulada y descentralizada, fuertemente unida por principios y valores comunes, que generan resultados y servicios eficientes y de calidad.

El FEPP es una ONG grande, 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, CODESARROLLO, una empresa de construcciones, otra de tierras, etc. Para llevar adelante sus actividades cuenta con el apoyo de la cooperación internacional, fundamentalmente, aunque no exclusivamente de las ONG del norte.

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, provincia de Chimborazo. Hasta marzo de 1990 el FEPP había concedido 73 créditos para compras de tierras a 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, mediante el crédito.

En la coyuntura de los años noventa la situación de los campesinos se había agravado como efecto de las políticas de liberalización de mercados y de la reducción de las funciones del Estado. Ello comenzó a aflorar en forma de conflictos locales en torno a la tierra y el acceso a servicios públicos. Era evidente que faltaban políticas públicas que posibilitaran un desarrollo rural equitativo, permitiendo así que los pequeños campesinos, incluidas las mujeres, tuvieran acceso a conocimientos y activos productivos, para poder generar medios de subsistencia sostenibles. El levantamiento indígena de junio de 1990 puso de manifiesto los numerosos conflictos de tierra existentes en la sierra y logró sensibilizar al Gobierno socialdemócrata del Dr. Rodrigo Borja Cevallos sobre la propuesta de constituir un fondo para adquisición de tierras, sustentado en la compra de títulos de deuda externa¹¹.

¹¹ El pago de la deuda externa constituye el principal mecanismo de transferencia de excedentes de los sectores productivos al financiero.

Fue la experiencia previa acumulada desde 1977 junto con una atenta lectura de la demanda del movimiento indígena para solucionar numerosos conflictos de tierra reprimidos durante varios años por complejas barreras jurídicas y políticas, lo que llevó al FEPP a la negociación y a la búsqueda de mecanismos de financiamiento, mediante canje de deuda. El FEPP actuó como mediador y actor financiero. Es histórico el hecho de que aproximadamente el 60% de los conflictos por la 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 políticas¹². En parte, las regulaciones derivadas del mecanismo del canje no consideraban este tipo particular de operaciones, menos aún para compra de tierras por parte de los campesinos¹³, por lo que 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 el 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 USD 930.000, equivalentes al 15,5% del valor nominal, para adquirir USD 6 millones del Banco de 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 Italia¹⁴. 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 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 sostenible en áreas protegidas¹⁵.

12 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.

13 Las pocas operaciones de este tipo se habían focalizado hasta entonces en el tema de la preservación de la naturaleza. Además, el Banco Central se oponía en muchos casos a este tipo de operaciones considerándolo inflacionario.

14 Fue fundamental la contribución de la Arquidiócesis de Munich.

15 El Parque Nacional Sumaco.

Recuadro 3: Intercambio de deuda por tierras: la experiencia del FEPP y el Gobierno del Ecuador

El levantamiento campesino e indígena de junio de 1990 obligó al gobierno del Ecuador a buscar formas de responder a su principal exigencia: resolver los conflictos sobre el 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 USD 6 millones de dólares. Una vez acordado el procedimiento por la Junta Monetaria de entonces, el FEPP compró USD 930.000 en títulos de la deuda ecuatoriana, equivalentes al 15,5% del valor nominal de la operación, para adquirir seis millones de dólares del Banco de Santander en el mercado secundario de Nueva York. 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 5.091 millones de sucres, con una tasa de conversión de 5,47 veces por unidad invertida¹⁶.

Hasta diciembre de 1997, momento en que el programa formalmente acabó, se habían entregado recursos para adquirir 45.706 hectáreas en beneficio de 9.287 familias. Además, se facilitó la titulación de 343.481 hectáreas a favor de 1.946 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– a fin de que se incluyeran en los correspondientes presupuestos estatales los tramos de la deuda que habrían de 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, y apoyaban las negociaciones. Esto ayudó a que los campesinos prestatarios afrontaran la negociación con suficiente información y apoyo y no resultaran ni perjudicados ni afectados por las formas dominantes de interacción. Cuando era evidente un sobreprecio simplemente no se respaldaba con crédito la solicitud campesina. Hay estudios que demuestran cómo el acceso a información sobre el precio real de la tierra posibilitó rebajas promedio de hasta

16 Por entonces un dólar equivalía a mil sucres.

Recuadro 4: Proceso seguido en la adquisición de tierras

- La organización campesina identificaba un predio y evaluaba la posibilidad de adquirirlo para, posteriormente, presentar sobre esa base su solicitud al FEPP.
- La oficina regional del FEPP evaluaba la solicitud, que incluía la opinión de la CONAIE y de la Iglesia.
- Si el caso lo merecía, se celebraba una reunión de interesados y se realizaba una visita al predio.
- Se elaboraba un estudio de viabilidad del proyecto, que incluía un análisis del uso actual y potencial de los suelos y de la finca.
- Los interesados iniciaban la negociación, para lo cual el FEPP entregaba a los campesinos una valoración del mismo, una estimación de los requerimientos y capacidad de pago y de precios de la tierra en la zona.
- Paralelamente, se elaboraba un plan de producción, que permitía negociar las condiciones del crédito.
- Se firmaban compromisos de compraventa entre vendedores y compradores ante el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) o ante notario.
- Se enviaba la información al Banco Central, que debía pronunciarse en 15 días.
- Aprobada la solicitud, el Banco Central entregaba los recursos para pagar al propietario o para reponer el fondo que el FEPP había entregado.
- Se elaboraban las escrituras definitivas, las hipotecas y se realizaba la inscripción.
- 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 tres a cuatro meses.

el 28% de los originalmente solicitados¹⁷. Asimismo, la presión campesina sobre la tierra facilitó en muchos casos que las negociaciones se estableciesen.

El programa de tierras del FEPP permitió asentar a pequeños agricultores en tierras suficientes para generar empleos e ingresos que pudieran propiciar su bienestar. Más de 7.500 familias de campesinos pobres recibieron tierras entre 1997 y 2001. 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 se ha señalado ya, 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 seguros¹⁸.

17 Navarro, W., Registro de Casos de Compras, Legalizaciones y Titulaciones de Tierras apoyadas por el FEPP, 1977-1998.

18 Victor Bretón Solo de Zaldivar, *Experiencias en Desarrollo Rural en Chimborazo: La Trayectoria de la Regional Riobamba del FEPP*, Universidad de Lleida (España), FLACSO (Quito), 2000.

Cuadro 3: Reforma agraria y mercado de tierras mediado por ONG: el caso del Ecuador

Variable	Reforma agraria pública	Experiencia FEPP
Origen de proceso	Demanda campesina	Demanda campesina
Negociación	Gobierno como mediador	Negociación directa
Tipo de negociación	Fundamentalmente legal	Basada en el precio de la tierra
Forma de pago	Ahorro y recursos públicos	Ahorro y crédito
Tiempo para conseguir tierras	Al menos un año	De 3 a 4 meses
Privilegio de la organización	Sí, cooperativa	Sí, la de elección de los campesinos
Acciones de apoyo a la producción	No existe	Apoyo mediante crédito y asistencia técnica
Rol de la ONG	Apoyo legal y en conflicto	Apoyo a la negociación
Precio de la tierra	Normalmente más alto	Normalmente menor

Los beneficiarios del programa de tierras fueron, y siguen siendo en la actualidad, campesinos pobres: indígenas de la sierra, 59%; mestizos, 26%; afroecuatorianos, 3%; grupos mixtos, 5%; indígenas de la Amazonia, 2%. Para el resto no hay información. El 86% fueron familias presididas por un jefe varón y el 14% por mujeres. Si bien no hay información sobre sus características socioeconómicas, sí se sabe dónde se originaron los recursos para el ahorro previo: el 21% de la migración; el 17% de la venta de fuerza de trabajo; el 23% de la 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 afroecuatorianos es clara en la actividad del FEPP.

Los vendedores de tierra fueron fundamentalmente propietarios tradicionales de la sierra, principalmente de la zona central. Ésta ha estado tradicionalmente caracterizada 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 de que parte de los recursos recibidos por la tierra se utilizó para cambiar de actividad económica y, en unos cuantos casos, para adquirirla en zonas con mayores posibilidades de manejarla empresarialmente.

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 rurales¹⁹. Ello se expresa, por ejemplo, en la creación por parte del FEPP de más de 400 empresas comunitarias de producción en el

19 Carlos Júlio Jara, *O Processo de Reinvenção do SEBRAE*, IICA - SEBRAE, São Luís, Maranhão, 2001.

sector agroindustrial, con más de 100 queserías rurales²⁰. De esa manera, los campesinos pudieron valorizar de manera inmediata sus activos productivos para pagar la deuda recién contraída para su adquisición.

FEPP-PROTIERRAS: UNA RECONSTRUCCIÓN DE SU EXPERIENCIA

Hasta 1996 el FEPP continuó 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”²¹.

Tras la experiencia del programa deuda por tierras, el FEPP decidió institucionalizar esa actividad. El FEPP en julio de 1997 constituyó el FEPP-PROTIERRAS, como programa institucional destinado a satisfacer las necesidades campesinas sobre la problemática de la tierra bajo criterios de sostenibilidad y autofinanciamiento. 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 del FEPP-PROTIERRAS en 1997 contó con el apoyo financiero de la organización católica alemana MISEREOR, aportes de la Coalición Popular para Erradicar el Hambre y la Pobreza, hoy Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, y recursos del propio FEPP. La asignación de la Coalición Internacional 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 del 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,

20 Consorcio de Queserías Rurales Comunitarias (CONQUERUCOM), Consorcio de Queserías de la Sierra Norte (QUESINOR), plantas productoras de embutidos cárnicos, mermeladas, etc.

21 Navarro, W. *et al.*, *Op. cit.*, 1996.

Recuadro 5: Los servicios ofrecidos por el 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.

basado en los principios de solidaridad.”²². El FEPP-PROTIERRAS se define a sí mismo como una unidad empresarial de capacidades, talentos y fortalezas para facilitar el acceso campesino a la tierra²³.

Como empresa, el FEPP-PROTIERRAS cuenta con la posibilidad de ofrecer servicios a las organizaciones campesinas demandantes, a los otros programas del FEPP y a ONG, particularmente en las tareas de linderación y tramitación jurídica ante las instituciones del Estado.

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 implicó sólo garantizar la sostenibilidad de recursos y, por consiguiente, adaptar la gestión a la nueva dinámica de la economía, sino también la 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 interrelaciones²⁴.

El 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 todo²⁵. Estas líneas

22 *La Bocina*, Suplemento Especial N°. 12, FEPP, Quito, julio 2000.

23 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 tres técnicos centrados en Quito y llegaron a ser un equipo de seis, formado por un coordinador, topógrafo, agrónomo, abogado, digitalizador de planos y un contador.

24 Entrevista al Sr. José Tonello, Director Ejecutivo del FEPP.

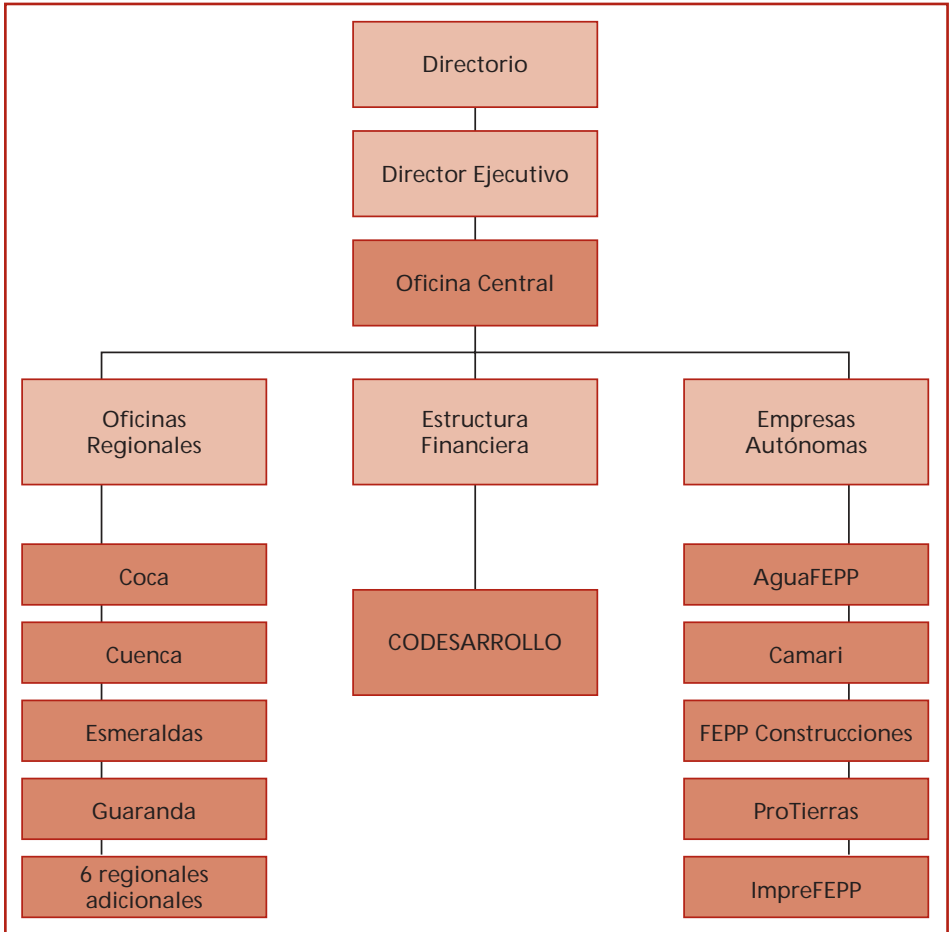
25 Entre las empresas que actualmente presentan una cobertura nacional están: **AguaFEPP** (agua potable, riego y saneamiento), **Camari** (comercialización solidaria de productos campesinos para consumo interno y exportación), **FEPPconstrucciones** (vivienda popular e infraestructura), **Imprefepp** (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).



a su vez tratan de dar respuesta a los temas centrales con los que se intenta transformar la situación campesina. Un claro ejemplo es el de la gran cooperativa CODESARROLLO, una institución financiera regulada por la Superintendencia de Bancos, que empieza a mover parte del sistema de créditos del FEPP²⁶. 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 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 más amplio de trabajo. Obviamente, no siempre en esas zonas estaban sus

26 CODESARROLLO fue establecida en 1999, con 24 socios, 1.561 clientes, otorgando 425 créditos, por una suma de USD 244.306,00. Su saldo en activos en 1999 era de USD 695.595,00. En 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 USD 6.854.930,00, y un saldo en activos de USD 9.068.070,75. La morosidad apenas llega al 2,39% de la cartera.



equipos regionales, pero había 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 con el ejemplo, aunque no siempre sea 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. Sin embargo, cada oficina regional y empresa debe apuntar a su sostenibilidad financiera. Ésta se basa tanto en la prestación de servicios, como en recursos de la cooperación conseguidos por el conjunto organizacional.

El 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. Asimismo, capacita operadores topógrafos locales, estimulando

**Cuadro 4: Ingresos y gastos efectuados por el FEPP-PROTIERRAS
(enero 2002-junio 2002)**

Ingresos	USD	%	Gastos	USD	%
			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
Totales	37.333,72	100,00	Totales	33.668,40	100,00

los talentos disponibles en las federaciones campesinas e indígenas²⁷. 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 la dimensión del FEPP-PROTIERRAS pueda crecer un poco 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. Sin embargo, existe 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 cinco años de vida “empresarial”, el FEPP-PROTIERRAS ha llegado a cubrir sus costos, dejando de ser un esquema subsidiado por la institución mayor.

Es así como el FEPP-PROTIERRAS ha construido procesos y articulado acciones que le han permitido tramitar, medir, lindar, 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 del FEPP-PROTIERRAS, se puede tomar como ejemplo los datos del primer semestre de 2002.

Estas actividades incorporan diferentes costos en el proceso que incluyen tiempo, gestiones, recursos, contactos, articulaciones y otros 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 el FEPP-PROTIERRAS un esquema de subsidio. Los servicios técnicos y los costos de transacción

27 Programa de Profesionalización de Jóvenes Indígenas en Sucumbios y Orellana, año 2000.

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 apoyo legal, por ejemplo, es casi la mitad de lo que cobran los operadores privados. Los trabajos de levantamiento planimétrico (medición de tierras), que representan entre aproximadamente el 80% de los ingresos anuales del FEPP-PROTIERRAS, se sitúan 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 atrayente para los campesinos. Asimismo, el pago por el servicio se presenta como un crédito a los campesinos, lo que les permite pagar en plazos prudentes, sin sobrecargarlos. De esa manera, el FEPP, por medio del cobro por los servicios que presta, hace sostenible el servicio: compite con tarifas más bajas, establece contactos en las dependencias públicas para acelerar los trámites y con entidades de crédito para lograr financiar el proceso.

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

Una de las metas del FEPP-PROTIERRAS es servir más y mejor y proporcionar mayor actividad mediante la promoción de sus servicios en los diversos territorios. No se trata de crear la necesidad de legalización o titulación, porque esta demanda es creciente. Se trata más bien de motivar a las organizaciones para que lleven a cabo tales acciones, reprimidas o imposibilitadas por mucho tiempo. No basta que los campesinos imaginen poder 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 hacia los programas gubernamentales. Cuando los primeros beneficiarios constatan la seriedad del 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 el 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 y 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 el FEPP-PROTIERRAS está preparado para afrontar 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 el FEPP-PROTIERRAS debe intentar en el futuro es reorientar las acciones hacia territorios prioritarios en los cuales se puedan realizar acciones de planificación microrregional de desarrollo sostenible que conduzcan a: i) programas de inversión destinados a favorecer el establecimiento de empresas campesinas vinculadas en red; ii) el semiprocesamiento de productos locales; iii) 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, así como 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 esfuerzo²⁸. Esto será más factible si no se plantea únicamente desde el FEPP-PROTIERRAS sino también desde el grupo social FEPP en su conjunto.

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: el poder ejecutivo (Ministerio de Agricultura y Ganadería –INDA–, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Vivienda) y el 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 sostenible. Una política democrática, sencilla

28 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.

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 tierras²⁹.

El dilema que afronta el diseño de una política de tierras de tales características es el de 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 replantearse los mecanismos de mediación entre la sociedad campesina, el mercado y el Estado, con miras a resolver las demandas de las comunidades campesinas. Existen esfuerzos de la sociedad civil para crear y ampliar la formación de un equipo local de agentes paralegales, que pueden contribuir en gran medida con su apoyo a los procesos de mediación de conflictos y tramitación de procedimientos.

La experiencia del FEPP en su conjunto puede ayudar a establecer una base sobre la cual construir propuestas de política agraria. Entre otras cosas, afirma que la democratización de la política agraria puede potenciar el desarrollo sostenible 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 proyectos³⁰. Rechazar este argumento por considerarlo un anhelo idealista significa no estar abierto para comprender las lecciones de la experiencia que deben adoptarse para fundar una nueva política de tierras.

En el Ecuador, sin embargo, 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 hectáreas ocupadas sin título de propiedad y 361.306 hectáreas de las que aún no se ha solucionado la situación legal. Hasta mayo de 2002 en el INDA había represados unos 23.000 expedientes de adjudicación. En la actualidad –inicios de 2003– ese número se aproxima a los 35.000 casos³¹.

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 sostenible del ambiente. Es posible crear un clima de transparencia para crear confianza en las instituciones públicas competentes, persiguiendo la corrupción en los procedimientos de legalización. Los casos de corrupción institucional no deben quedar impunes. A mediados de 1998, cerca de

29 Hay diferentes maneras de construir socialmente una economía de mercado.

30 Entrevista a Wilson Navarro, FEPP-PROTIERRAS, 2003

31 El ministro Luis Macas en su corta gestión dio prioridad a este tema, reasignando recursos de un proyecto sobre catastro financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a solucionar los trámites represados.

Recuadro 6: Criterios del FEPP para el establecimiento de prioridades en el crédito para la compra de tierras

- La solicitud presentada deberá provenir de alguna de las formas sociales organizadas, tales como comunas, asociaciones, directivas o grupos que no cuenten con suficientes recursos económicos y se ubiquen en los niveles más bajos de pobreza.
- Deberá ser 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.
- Se dará preferencia a las demandas de las organizaciones campesinas compuestas por indígenas, mestizos o afroecuatorianos, que hayan afrontado algún nivel de conflictividad y hayan intentado algún proceso legal para acceder a la tierra.
- Se tomará en consideración a los campesinos, indígenas y afroecuatorianos sin tierra y, si la poseen, se tendrá en cuenta el que ésta sea insuficiente para satisfacer sus necesidades.
- El número de hectáreas por adquirir deberá en lo posible ser proporcional al número de familias que constituyen la organización, al tiempo que se garantiza que la superficie sea suficiente para lograr la sostenibilidad familiar y colectiva.
- El costo de la hectárea de tierra deberá ser acorde a su capacidad productiva y, por consiguiente, de pago del crédito, a fin de que sea la misma tierra y el trabajo de sus dueños la que cubra y pague las obligaciones financieras.
- Los precios propuestos por los propietarios no habrán de tener carácter especulativo y deberán ser razonables, generando responsabilidad social.
- Deberá demostrarse un aporte económico propio, en dinero efectivo, por parte de las organizaciones solicitantes, de al menos el 10% del costo de la tierra. Este criterio se aplicará dependiendo de la capacidad económica del grupo.
- Demostrada factibilidad en los proyectos productivos vinculados a la tierra por adquirir expresada mediante un plan de producción.
- Posibilidad de contar con el aporte y la participación de otras instituciones para realizar acciones complementarias al acceso a la tierra.
- El hecho de 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.
- Será preferible que el predio cuente con alguna infraestructura productiva, la misma que servirá como respaldo de 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.

30.000 hectáreas de bosque nativo fueron entregadas por el INDA de forma irregular a varias empresas, como la empresa maderera “Bosques Tropicales S.A.” (BOTROSA), que se adjudicó 3.123,20 hectáreas del predio “Pambilar”, en el cantón Quinindé, provincia de Esmeraldas³².

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 enmarcarse dentro de una política estatal de desarrollo rural.

EL MÉTODO, LOS PROCEDIMIENTOS Y LOS PASOS ESTRATÉGICOS

Es en el ámbito regional donde se identifican las demandas campesinas de tierra, se analiza y discute el precio de la misma, 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 y 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, lo identifica y encuentra al potencial vendedor. El FEPP no estimula las primeras negociaciones. Se intenta así 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 los precios de la tierra en la zona y sobre los criterios que los campesinos deben considerar en la negociación, tales 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 si intervenir o no 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. El 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 que hay que realizar, sensibilizar a los potenciales beneficiarios sobre riesgos y responsabilidades, y 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 el FEPP sobre la base de su presencia en el terreno se vuelve una herramienta central de su trabajo, pues empodera a los campesinos para la negociación.

32 En un solo día de junio de 1998 el INDA otorgó 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.

Recuadro 7: Pasos para la adquisición de predios hoy en día

1. La organización campesina identifica un predio y evalúa la posibilidad de adquirirlo.
2. Sobre esa base presenta su solicitud a la oficina regional del FEPP.
3. La oficina regional del FEPP evalúa la solicitud y decide si intervenir o no.
4. Se envía la propuesta a PROTIERRAS, que define el curso que se ha de seguir, incluyendo análisis de la información, tipo de apoyo requerido, acciones de capacitación, etc.
5. PROTIERRAS realiza un análisis pormenorizado del predio, incluyendo el levantamiento planimétrico.
6. PROTIERRAS realiza un análisis jurídico de los títulos.
7. Los interesados inician 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 elabora 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 firman compromisos de compraventa ante notario entre vendedores y compradores.
11. Se envía la información al FEPP y/o a CODESARROLLO para que analice la solicitud de crédito.
12. Aprobada la solicitud se entregan los recursos para pagar al propietario.
13. Se elaboran las escrituras definitivas, las hipotecas y se realiza la inscripción.
14. Entra a operar el plan de apoyo a la actividad económica de la organización.

A fin de apoyar las negociaciones de compra, se realiza un análisis cualitativo y cuantitativo del predio para conocer el tipo de tierras y su uso actual, y se pasa a medir el predio en negociación, realizando un levantamiento planimétrico del predio, que costea la misma organización. En este rubro, no se desestima que, en algunas circunstancias, los campesinos puedan ser subsidiados o cubiertos por las oficinas regionales o por ONG solidarias³³. El trabajo técnico y jurídico del FEPP-PROTIERRAS trata de 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 situación jurídica real³⁴ del predio objeto de adquisición y, por otro lado, la adquisición y desarrollo de nuevas capacidades de gestión.

33 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.

34 Libre de todo gravamen, que no esté prohibida su enajenación.

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

Sus actividades de apoyo llevan hacia la protocolización y registro de las nuevas escrituras. Éste 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, el FEPP-PROTIERRAS tramita su constitución legal. Con frecuencia los integrantes de la organización poseen experiencia productiva y capacidad de inserción en el mercado y son conocidos y apoyados por las oficinas regionales del FEPP, lo cual disminuye sensiblemente el riesgo. Asimismo, 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 utilizan, a su vez, para el pago del crédito. Una vez pagado éste, se reparte esa tierra entre los miembros de la organización.

Con el propósito de hacer de la gestión un proceso participativo y metodológico, uno de los requisitos para la asignación de recursos de crédito a la organización campesina es la constitución 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 constitución 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 que ha de honrarse supera tal porcentaje. Más 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 común.

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 tener 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 intangible³⁵, 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 sostenible. 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, así como también las normas de trabajo. Los técnicos actúan como facilitadores y no como meros 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, conjuntamente 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 va acompañado, en caso 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 integridad, no es un mero agregado de acciones aisladas.

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 conjuntamente entre el FEPP y la 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 la cartera. Algunas organizaciones sólo piden préstamos productivos cuando confían en poder 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.

35 Información de mercado, solidaridad, disciplina financiera, conocimientos, habilidades, capacidades de gestión técnica y contable, destrezas, comunicación.

Recuadro 8: Empresas campesinas y comercialización

La formación de empresas campesinas con capacidad de producir bienes aceptables en el mercado se ha convertido en un eje central del trabajo. Ello implica un conjunto de actividades de apoyo que rebasa la mera identificación de productos rentables e incluye la identificación de mercados y posibles compradores, el posicionamiento de una marca en el mercado, la capacitación en gerencia de las empresas rurales y 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, tales como Quito, Riobamba y Lago Agrio. Tal vez el caso más conocido sea el de FUNORSAL, una empresa quesera de la provincia de Bolívar, que reúne a varias queseras comunales bajo una misma marca, un mismo sistema de comercialización y un único mecanismo de ventas, lo que permite, en definitiva, asegurar en forma sostenible el acceso a la tierra. En el caso de Salinas, la actividad quesera fue creciendo paulatinamente hasta llegar a constituir un complejo económico campesino con más de 20 empresas de diferente tipo, que incluye hilanderías, grupos de recolección de champiñones, un hotel, etc.

Cf. Lisa North, "El Programa Salinas, Una Experiencia de Desarrollo Microrregional", en Chiriboga, M, et al., Op. cit.

Nunca una organización beneficiaria "queda suelta", sin acciones que acompañen su proceso de autoconstrucción. El FEPP pone en movimiento toda su 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, hasta crear capacidades de sustentación 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 agroartesanales con fines de lucro, particularmente cuando el plan productivo incorpora actividades de procesamiento y agregación de valor³⁶. Existe también el modelo microempresarial de sociedad por cuentas en participación³⁷, que se aproxima al esquema de una compañía limitada, sin la necesidad del reconocimiento de la Superintendencia de Compañías³⁷. En otros casos se organizan como cooperativas, como asociaciones de trabajadores o como comunidades. Aun más, en muchos casos en el seno de una comunidad pueden formarse varias organizaciones económicas, vinculando grupos con líneas de actividad.

36 Son registradas en el Ministerio de Industria, Comercio, Integración, Pesca y Competitividad (MICIP)

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

El financiamiento para el sector agropecuario está determinado por las condiciones imperantes en el mercado, tanto en términos de plazos, como de montos y tasas de interés. El 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 de los cambios en materia de acceso al crédito en general y de exigencia de garantías, en la medida en que las alternativas disponibles son pocas y, en muchos casos, de alto costo. La carencia de canales formales los conduce a los prestamistas, que si bien cobran elevados intereses, 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, asimismo, que las tasas de interés son excesivamente altas –de un 15% a un 18% en dólares–, lo que dificulta competir y afrontar la “dolarización” de la economía³⁸.

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 social³⁹. El FEPP se cuenta entre las pocas entidades privadas del Ecuador que mantiene un fondo de crédito al servicio de las organizaciones rurales⁴⁰. A diferencia de los bancos, el FEPP, como ONG, puede disminuir mucho los costos unitarios de sus colocaciones, aprovechando su capacidad local instalada. Se eliminan los costos de promoción y los costos administrativos y contables, así como los de evaluación de proyectos y de cartera, son menores. Es posible reducir gastos y riesgos, exigiendo una cuidadosa selección de iniciativas⁴¹.

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 éste tiende a crecer muy poco en las actuales condiciones de recesión y desempleo.

38 Resulta muy difícil competir con un 18% anual de intereses contra empresas que se financian al 3% anual.

39 La palabra crédito connota la idea de creer, confiar en el ser.

40 FEPP, *Quiénes somos y qué hacemos: El desarrollo es el nuevo nombre de la paz*, Quito, 2000.

41 Más recientemente el FEPP expandió considerablemente sus actividades financieras por medio del convenio entre CODESARROLLO y las cooperativas de ahorro y crédito italianas.

EL PAPEL DE LOS ACTORES ALIADOS

El FEPP ha logrado imaginar y aplicar nuevas opciones de desarrollo rural. Su gestión está ligada a situaciones cambiantes donde el ámbito local cobra importancia a la hora de 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 por la calidad de los procesos, la interacción con los aliados y los sistemas de seguimiento y evaluación participativa.

La capacidad institucional del 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, si bien no siempre en armonía, intentando en cualquier caso complementarse. Y eso produce una energía mayor que la simple suma de sus capacidades. Las relaciones horizontales llevan a verdaderos diálogos, creando confianza y credibilidad⁴². Y el intercambio entre agentes y actores otorga dimensión humana al desarrollo.

El FEPP-PROTIERRAS ha coordinado, tramitado y ejecutado dos convenios estratégicos de legalización de tierras con el 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 y es responsable de la formulación de un plan de explotación. Sin embargo es el FEPP el que asume el trabajo de elaboración del estudio de posesión ancestral y del mencionado plan, movilizándolo sus técnicos de campo⁴³. 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.

42 Esa credibilidad se refleja en el apoyo de sus aliados externos, entre ellos: Ecumenical Scholarship Program, MISEREOR, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, FIDA, GTZ, Agro Acción Alemana; Conferencia Episcopal Italiana, Movimento LAICI, MANI TESE, ECOLNET, CRIC-CTM, Il CANALE (Italia); Diócesis de GRAZ WELTHAUS (Austria); CODESPA, Ayuda en Acción, Medicus Mundi Álava, Entrepueblos (España); CARE, Organización Internacional para las Migraciones (Estados Unidos); Embajada Real de los Países Bajos, SNV, Iglesia Bautista de Leyden, ICCO, OIKOCREDIT (Holanda); Embajada del Canadá; Fundación para los Indios, Swisscontact (Suiza); etc.

43 Hace dos años el INDA realizó una evaluación de 270 convenios que mantenía con diversas instituciones, tratando de simplificar su gestión con miras a lograr una mayor eficiencia y transparencia. El INDA decidió mantener apenas cinco convenios, destacando la labor del FEPP- PROTIERRAS.

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

Los trabajos conjuntos entre el FEPP y el INDA comenzaron en 1995 y tenían entre sus objetivos la concreción de las normas de adjudicación sobre tierras ancestrales establecidas en la Ley de Desarrollo Agrario. Las acciones, que se iniciaron en la provincia de Esmeraldas, intentaban beneficiar a las comunidades afroecuatorianas y al pueblo indígena de los Chachi. Según el INDA y los documentos relativos, con el convenio en esta provincia el FEPP-PROTIERRAS cumplió con el 95% de las metas. Posteriormente, las acciones se concentraron en la Amazonia, en las provincias de Sucumbíos y Orellana, beneficiando al pueblo quechua y shuar, así como a más de 450 campesinos. Llegaron a cumplirse alrededor del 85% de las metas definidas en los convenios⁴⁴. Según el INDA, alrededor del 40% del total de las tierras tituladas corresponden al esfuerzo desplegado por el FEPP.

Desde julio de 1997, momento en que se constituye el FEPP-PROTIERRAS, hasta diciembre del 2002, el FEPP-PROTIERRAS y el INDA otorgaron 228 títulos de propiedad, por un total de 231.374 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, Sucumbíos, Napo y Orellana.

En este mismo período –de julio 1997 a diciembre 2002–, el FEPP consiguió 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.

El FEPP-PROTIERRAS también mantuvo relaciones con la hoy ya desaparecida Dirección Nacional de Avalúos y Catastros (DINAC), cuya función pasó a ser competencia del INDA y, en concreto, de la Dirección Forestal de Protección de Áreas Naturales del Ministerio del Ambiente. Su conocimiento de los territorios locales ha hecho posible, en algunos casos, su participación como mediador y consultor para intentar llegar a 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 sostenible, revelando una cierta incidencia en las políticas estatales, 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.

44 Entrevista al Ing. Mario García y al analista Marcelo Castro, técnicos del INDA.

Recuadro 9: Trámites formales para lograr el acceso al crédito PRODEPINE

1. Haber cumplido con las obligaciones financieras contraídas con el FEPP, si las hubiere.
2. Solicitud escrita que defina objetivos, acompañada por los nombres, firmas y cédulas de identidad de los interesados.
3. Copia de la escritura del predio que se pretende adquirir.
4. 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. Plan de producción agropecuario y/o forestal.
10. Plan de amortización previsto para cumplir con los compromisos.

El 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 o los contactos institucionales donde se discuten políticas y estrategias de desarrollo rural, nacional o regional, en las que el FEPP no tenga un papel central, siempre argumentando desde la experiencia de los pobres.

EL CONVENIO FEPP-PROTIERRAS, CODENPE-PRODEPINE⁴⁵

Este convenio se formaliza en agosto de 1999. Se constituye un Fondo Rotativo⁴⁶ de crédito para apoyar la compra o la recuperación de tierras para campesinos indígenas y afroecuatorianos⁴⁷. La coordinación del convenio corresponde al FEPP-PROTIERRAS, que opera a través de las oficinas regionales del FEPP. Inicialmente comenzó en las provincias

45 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 Préstamo 464-EC, celebrado con el FIDA en septiembre de 1998.

46 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 viene definido tomando como base el precio de un determinado bien o servicio, éste es reembolsado integralmente a fin de lograr que los recursos financieros se mantengan y sirvan para financiar continuamente las demandas de las nuevas organizaciones.

47 El concepto de recuperación mediante compra se refiere a aquellos casos en que las organizaciones campesinas pudieran recobrar tierras que fueron de su propiedad o posesión, pero que les fueron arrebatadas por diversos motivos.

Cuadro 5: Demandas financieras para compra de tierras presentadas a las oficinas regionales del FEPP (2000-2001)

Provincia	Organización	Nº socios	Nº hectáreas	Monto solicitado (en USD)
Cotopaxi	Pilapuchin	16	60,00	16.000,00
	Sta. Rosa Anchi	10	6,00	4.800,00
	Chinaló Alto	18	300,00	12.000,00
	San 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
Pichincha	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
Esmeraldas	Nacionalidad Epera	50	250,00	80.000,00
Total		358	1.471,60	1.176.200,00

de Cotopaxi, Bolívar, Pichincha, Tungurahua e Imbabura; después, se abrió la posibilidad de extenderse a nivel nacional. En cada zona existe un técnico responsable, que se apoya en equipos interdisciplinarios para el estudio y evaluación del proceso de compra y venta, lo que da mayor transparencia a las negociaciones.

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, la cual varía según las características del predio y 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; el FEPP-PROTIERRAS avala 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 entregado⁴⁸. El momento de la firma de las escrituras definitivas, es el momento en que el FEPP entrega la totalidad del crédito.

⁴⁸ Los recursos financieros provienen del Convenio de Préstamo 464-EC celebrado entre el Gobierno del Ecuador y el FIDA.

Cuadro 6: Registro de casos para la medición, compra, legalización y titulación de tierras – apoyados por FEPP - PROTIERRAS

PERIODO	MEDICIÓN			COMPRAS		
	No. org.	No. familias	No. has.	No. org.	No. familias	No. has.
Ene-Dic 1997	19	1 093	6 560.41	23	595	4 332.80
Ene-Dic 1998	17	306	17 596.34	32	556	1 692.92
Ene-Dic 1999	34	16 606	42 328.54	23	308	844.17
Ene-Dic 2000	73	978	17 492.75	36	526	5 141.02
Ene-Dic 2001	118	1 215	159 793.44	8	155	733.50
Ene-Dic 2002	77	1 247	7 529.18	10	219	761.80
Ene-Dic 2003	31	1 064	41 278.82		52	191.60
TOTALES	369	22 509	292 579	132	2 411	13 698

PERIODO	LEGALIZACIONES			TITULACIONES		
	No. org.	No. familias	No. has.	No. org.	No. familias	No. has.
Ene-Dic 1997				5	182	10 328.80
Ene-Dic 1998	11	197	8 072.19	15	560	32 039.30
Ene-Dic 1999	41	321	17 221.94	14	1047	56 291.01
Ene-Dic 2000	94	700	14 602.66	13	718	26 510.70
Ene-Dic 2001	24	279	4 356.04	1	10	2
Ene-Dic 2002	1	1	25	9	218	54 538.42
Ene-Dic 2003	15	973	7 206.09	0	0	0.00
TOTALES	186	2 471	51 484	57	2 735	179 710

Quito, Febrero 2004

Resumen general a diciembre de 2003 (compras, legalizaciones y titulaciones de tierras y territorios)

No. Organizaciones apoyadas	744.00
No. Familias beneficiadas	30,126.00
No. Hectáreas medidas	292,579.48
No. Hectáreas compradas, legalizadas y tituladas	244,891.96

Pese a que algunos autores afirmen 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 a USD 343.000, se agotó rápidamente. De abril de 2000 a enero de 2002, apenas ocho organizaciones indígenas se beneficiaron de esta línea de crédito, es decir, 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 (véase el cuadro al respecto).

En este momento, el convenio pasa por turbulencias ajenas al proceso pedagógico que impulsa el FEPP⁴⁹. La inestabilidad en la gestión del PRODEPINE unida 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 aún las actividades del componente tierra del PRODEPINE. Tal postura aumentó la vulnerabilidad financiera, pues la recuperación de la 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, intenta comprar 0,60 hectáreas por USD 36.000,00, la comunidad negra de Changuayacu, en El Chota (Imbabura), que tiene 75 comuneros, demanda la compra de 400 hectáreas por USD 450.000,00. De hecho, este programa tiene como principal destinatario a las poblaciones indígenas y afroecuatorianas.

Hace pocos meses se presentó la solicitud de la organización de Pintag, en Pichincha, para comprar parte de la Hacienda Pinantura, unas 800 hectáreas. 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 USD 1.200.000,00. 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, sin embargo, voluntad política.

49 Al momento de redactar este documento, el PRODEPINE realiza una evaluación del convenio.

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. Sin embargo, existe la posibilidad de negociar recursos de crédito para compra de tierras entre las “regionales”, por intermedio del sistema de crédito institucional del FEPP (véase el cuadro al respecto).

Al 31 de diciembre de 2002, existían 76 créditos vigentes para compra de tierras, por un monto de USD 442.986,16, de los cuales USD 27.770,16 están en mora, lo que corresponde apenas al 6,27% del capital. A la misma fecha, existe un valor de USD 27.906,82 por cobrar. La experiencia indica que los campesinos son buenos pagadores de sus obligaciones. Los atrasos en los pagos responden a imprevistos, o a la persistencia del “intermediario”, cuyos mecanismos de exacción erosionan el ingreso familiar (véase el cuadro adjunto).



IMPACTO Y SOSTENIBILIDAD DE LAS ACCIONES DEL FEPP

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 el 8,8%, respectivamente, de todas las hectáreas afectadas y familias beneficiadas por el IERAC con la reforma agraria en 30 años de gestión⁵⁰.

Entre 1997 y 2001, el FEPP-PROTIERRAS ya benefició con el acceso a la tierra a 2.140 unidades familiares, financiando la compra de 12.744,41 hectáreas. El área media era 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 el año 2001 sólo llegaron a 155. Cabe 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 (véase el cuadro al respecto).

Es posible que falte una orientación estratégica más vigorosa que estimule el acceso a la tierra a este segmento mayoritario de la población rural y permita así la realización de sus propuestas de vida. De hecho, falta una política oficial de desarrollo rural que pueda orientar la formulación de medidas tendentes 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

50 Chiriboga, M. *et al*, *Op. cit*, 1999.

Cuadro 6: Registro consolidado de operaciones financieras para compra de tierras apoyadas por el FEPP (1977-2001)

Período	Compras		
	Organizaciones	Nº familias	Nº hectáreas
1977-marzo 1990	65	1.700	2.205,30
abril 1990-diciembre 1996	209	7.045	40.398,24
enero 1997-diciembre 2001	122	2.140	12.744,41
TOTAL	396	10.885	55.347,95

encuentran cercenadas por la crisis y no existe voluntad política para responder a las demandas campesinas de 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 período comprendido entre 1977 y 2001, se legalizaron más de 80.096,43 hectáreas, lo que benefició a 2.395 familias. Es evidente que los campesinos que logran legalizar sus tierras expresan una actitud menos agresiva y más confiada.

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 con un total de 125.171,81 hectáreas. De la misma manera, el número de organizaciones beneficiarias disminuyó de las 182 de 1997, a tan sólo una organización en 2001. Mientras en 1999 se beneficiaron 1.047 familias, en 2001 la titulación llegó apenas a 10 familias. En cambio, en 2002, se beneficiaron 282 familias pertenecientes a 11 organizaciones campesinas de posesión ancestral, las cuales lograron acceder a 60.265,32 hectáreas. La titulación permite disminuir la inseguridad de los pequeños campesinos, así como 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: en el primer semestre de 2002 apenas representaron el 0,31% de los ingresos de la institución, contrarrestando los beneficios que se obtuvieron con los trabajos de medición de tierras, que suponen casi el 80% de sus ingresos anuales. En efecto, el área total medida pasó de 6.560,41 hectáreas en 1997 a 159.793,44 hectáreas en 2001.

El total de organizaciones campesinas que se han beneficiado de crédito para compra de tierras durante el período comprendido entre 1977 y 2001, es de 396, lo 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.

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, central y regional del FEPP. 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 programas⁵¹.

El FEPP ha sido una institución pionera en la aplicación de una metodología de capacitación en la que, por regla general, los procesos de aprendizaje tratan de promover cambios no sólo en los conocimientos, sino también 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. Se anima a los campesinos tanto a escuchar como a hablar, particularmente si sus voces conducen al empoderamiento. El conocimiento es algo racional y emocional, que parte del sentido común, de la experiencia, porque el conocimiento de la comunidad campesina es diferente del conocimiento escolar urbano, dominado por racionalismos e impartido en forma vertical. Se trata de un conocimiento vivido y sentido, punto de partida de la formación de actores reflexivos e interactivos⁵².

Ciertamente, siempre hay preocupación por vincular las actividades de capacitación técnica y formación, con los proyectos específicos de desarrollo productivo, buscando la autosustentación. No obstante, esto 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 de las capacidades del campesinado por medio de las ideas, la valoración de la identidad, la articulación social y la información porque gran parte 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 autodependencia y operar de manera sostenible en el mercado. Una educación para cambiar mentalidades y superar el miedo que paraliza al campesino excluido y subalterno⁵³. Avanzar en esa dirección presupone la existencia de un cuadro institucional en permanente estado de autoorganización y desarrollo de sus capacidades.

51 Entrevista al Sr. José Tonello, Director Ejecutivo del FEPP, 2003.

52 Jara, Carlos Júlio, *Desenvolvimento Local Sustentável: A experiência de Maranhão*, IICA- Brasil, 2002.

53 Entrevista al Sr. José Tonello, Director Ejecutivo del FEPP

Por ello, la capacitación del personal técnico y promotor del FEPP es un proceso permanente. Se fomenta una práctica profesional fundada 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 para escuchar y respetar, para reflexionar, fomentar el diálogo y el aprendizaje mutuo, para actuar de forma solidaria. Se consideran las interacciones de técnicos y campesinos, hombres y mujeres, conjugando el conocimiento técnico-científico con el sentido común. De esta manera, se dirige la capacitación 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 y sistemas de información y desarrollo tecnológico. El desafío es enorme. Al referirnos al territorio estamos suponiendo, lógicamente, la participación conjunta de ONG, gobiernos locales, gestores públicos regionales, el movimiento social y 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, tal y como 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, y aumentar 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 transforman los comportamientos campesinos locales. Las energías sociales y políticas que emanan de los diferentes actores sociales representan “capitales” o “posibilidades”, una forma de poder que es capaz de estimular cambios en determinadas direcciones.

La articulación territorial de las organizaciones campesinas apoyadas por el FEPP no siempre resulta un proceso viable, ya que 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 resonancia⁵⁴. 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 hacia 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 que ha de realizarse 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.

La estrategia de desarrollo local del FEPP intenta lograr niveles crecientes de autodependencia 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 con las cifras logradas por los hacendados. Ello supone una constitución del hecho de que las políticas que estimulan la transferencia de la tierra mediante el mercado, pueden afectar a las reglas de fijación de impuestos, o, indirectamente, al costo de su transacción en el mercado. Sin embargo, no afectan al conjunto de factores que intervienen en la productividad de la tierra⁵⁵.

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 disponible⁵⁶. Con ello se eleva la autoestima y la autoconfianza, los campesinos intentan aprender y se sienten sujetos activos, capaces de cambiar sus condiciones de vida: “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”⁵⁷.

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 ni se descuida tampoco la

54 Jara, Carlos Júlio, *As Dimensões Intangíveis do Desenvolvimento Sustentável*, IICA – Brasil, 2001

55 Véase Carter, M. R. y D. Mesbah, “¿Es posible reducir la pobreza rural con políticas que afectan el mercado de tierras?”. Colección Estudios CIEPLAN, N° 34, junio 1992.

56 Crear un puesto de trabajo industrial supone una inversión de alrededor de USD 40.000 dólares de inversión. El cálculo mundial para un puesto de trabajo agrícola es de USD 8.000. Al poco tiempo, con tierra propia, los campesinos trabajan y se alimentan.

57 Entrevista con el Sr. Wilson Navarro, Coordinador del FEPP-PROTIERRAS.

autosustentación. 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 información técnica no es por sí sola 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 que el fortalecimiento de la autoestima, el poder ser escuchado, defender la propia 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. El control de los hacendados y las pequeñas oligarquías locales se ha debilitado y, en muchos casos, ha incluso desaparecido, lo que ha permitido la expansión de otras instituciones más democráticas como el municipio. Así, entre otros muchos, Guamate, un área de intervención muy importante del FEPP en cuanto a tierra, constituye hoy un ejemplo de municipio participativo, que incluye un Parlamento Indígena y un Comité de Desarrollo Local. El cambio en las relaciones sociales a que dio lugar el acceso campesino a la tierra explica en parte este proceso. Se han reducido las influencias de los grupos territoriales tradicionales de poder⁵⁸: hoy en día los campesinos y campesinas 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, cómo, cuándo 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 por el trabajo realizado”⁵⁹. Se busca honradez y capacidad en los gestores. Se aclaran las

58 Véase, Kenny-Jordan, C. B., Carlos Herz, Mario Añazco y Miguel Andrade, *Construyendo Cambios: Desarrollo Forestal Comunitario en los Andes*, FAO, Quito, 1999.

59 Grundmann, G. (coord.), *De peones a propietarios. Hacia un mejor aprovechamiento de los recursos y potenciales por grupos campesinos en Guamate, provincia de Chimborazo, Ecuador*. Centro de Estudios Avanzados en Desarrollo Rural, Universidad de Berlín, 1995.

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, dado que la competencia y las aptitudes de los dirigentes se ponen de manifiesto 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, en particular cuando los campesinos se dedican a la actividad pecuaria o forestal.

Por consiguiente, se puede afirmar que la producción comunal campesina es mucho más que una serie de determinaciones históricas ancestrales, que el trabajo colectivo no siempre está casualmente relacionado con los modos de tenencia y propiedad de la tierra y, también, que las formas en las que 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 se transmiten de comunidad en comunidad⁶⁰.

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 USD 21.600,00, decidieron dividir parte del predio en 18 propiedades de 1,5 hectáreas cada una, manteniendo 20 hectáreas de cultivo en común y 60 hectáreas de páramo. Mientras la producción del minifundio está destinada casi exclusivamente a la alimentación familiar, el trabajo comunitario en las tierras indivisas se destina a cubrir los dividendos del crédito⁶¹.

La asociación de campesinos indígenas Santa Inés de Pisabo (Imbabura), que recibió un crédito por USD 45.000,00, se dedica a la producción comunal de hortalizas. Al momento, cumplen con el plan de producción elaborado junto con los técnicos del FEPP, que lo acompañan semanalmente. La organización quiere pagar a tiempo su deuda, pero no logra los ingresos agrícolas suficientes para efectuar sus pagos. Realizan trabajos comunitarios por turnos y venden su fuerza de trabajo en la construcción para

60 Jara, Carlos Júlio, *O “Capital social” que redefine à sociabilidade fragmentada, conflitiva e contaminada pela desconfiança social*, EXPO – BRASIL, IICA- Brasil, 2003.

61 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.

complementar sus ingresos. La organización se enfrenta con complejos problemas de gestión. Las normas de trabajo local no son consideradas 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. Trabajan por turnos: 40 hombres, los lunes, martes y miércoles, y 40 mujeres, los jueves y viernes. Sin embargo, “ochenta brazos curiosos se juntan el sábado y el domingo para cultivar quinua, papa, maíz y cebada”⁶². Las normas de trabajo son regularmente modificadas porque cada cultivo supone una determinada demanda de mano de obra y capital, así como un período 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 potenciar las culturas tecnológicas tradicionales. Algunas tecnologías locales son resultado de un acervo tradicional de conocimientos empíricos, cuyo valor se está reconociendo cada vez más. Es posible recuperar prácticas y saberes de manejo sostenible de la naturaleza, enraizadas en significados y memorias.

Hemos señalado ya anteriormente el proceso de feminización de la agricultura campesina⁶³. Eso implica la necesidad de lograr construir una nueva visión de las relaciones sociales en el campo, para garantizar que hombres y mujeres tengan la misma inserción en la 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 intentando que cualquier división futura no sea un hecho unilateral, sin consentimiento de la mujer. Además, se procura 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 por parte del FEPP, para vencer inercias que muchas veces se presentan, tanto entre técnicos como entre campesinos e indígenas.

62 Entrevista a Marco Piedra, Topógrafo del FEPP-PROTIERRAS, 2003.

63 Véase Deere, Carmen y Magdalena León, “Género y Derechos a la Tierra en el Ecuador” CONAMU-UNICEF, Embajada Real de Los Países Bajos, Quito, 1999.

CRITERIOS Y BASES PARA REPLICAR LA EXPERIENCIA DEL FEPP: EL CONTEXTO POLÍTICO

En el Ecuador, el actor del progreso fue siempre visto como la gran propiedad, la agricultura empresarial. Se continúa aplicando un tratamiento sectorial restringido, que formula políticas sin considerar las interrelaciones y los impactos en otros sectores de la agricultura, como el campesinado. La elite gobernante tradicionalmente ha otorgado prioridad al desarrollo del sector moderno, exportador, partiendo de la premisa de que allí están las posibilidades competitivas y de innovación; los grupos campesinos se ven, por el contrario, como conservadores y tradicionales y suponen, por ende, un camino arriesgado.

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

Sin embargo, hay tendencias que vuelven a abrir el debate sobre la viabilidad de la producción familiar campesina frente a los nuevos contextos tecnológicos, productivos y de gerencia, según 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 cómo aumenta la conciencia de que la sostenibilidad, en la diversidad de contextos ecológicos, depende mucho de las prácticas de conservación de las comunidades campesinas. Hay un creciente interés por reintegrar una lógica cultural y ecológica en la producción agrícola. El enfoque agroecológico invita a investigar las técnicas campesinas para el desarrollo de agrosistemas operados con dependencia mínima de insumos agroquímicos. Ese debate ya está en la mesa de discusiones del FEPP y demás ONG 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, en particular la tierra⁶⁴.

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

64 La tierra constituye el más importante activo productivo para la agricultura. Como hemos señalado ya, para los campesinos la tierra no sólo representa el medio de producción esencial, sino que además es la base y el sentido de la vida social, por cuanto allí se integra la familia y la comunidad y se construyen simbólicamente las identidades, a través del trabajo directo en la parcela, y la asimilación cultural del territorio.

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 OSG, el acceso a los sistemas de información, potenciando las sinergias institucionales, puede llevar a cambiar las concepciones del desarrollo para, de esta forma, cambiar el rumbo destructivo de la entropía económica.

El financiamiento de las transacciones de tierra mediante 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 sostenible, garantizando que los beneficiarios puedan salir de la condición de pobreza, en condiciones de eficiencia productiva y competitividad⁶⁵.

No existe posibilidad de construir un verdadero proceso de desarrollo humano sostenible 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 debido afrontar de manera creciente 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.

ASPECTOS QUE HAN DE CONSIDERARSE 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 sinergias, construye equidad y sostenibilidad, fortalece la organización

⁶⁵ 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.

social, fomenta la ciudadanía activa y la identidad local. Pero hay lecciones aprendidas. La génesis, la evolución y la consolidación de un estilo de gestión institucional se da 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 podrá ser una institución reproducible.

Sin embargo, 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 así a los campesinos. Como hemos anotado anteriormente, potenciar la capacidad de autonomía y participación de los campesinos pobres, mediante el empoderamiento y el aumento del mencionado acceso, conduce, entre otras cosas, 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 al mayor cuidado ambiental y desarrollo del capital humano y social.



ALGUNAS LECCIONES

1. Mediante el proceso de crecimiento y ampliación multifuncional del FEPP, hemos aprendido que el llamado “sector rural” no debe considerarse mero sinónimo de “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. Ello supone un enfoque multisectorial. Hay en el ámbito territorial y local posibilidades de impulsar este enfoque, incluso en un contexto de falta de una política de desarrollo rural. Estas experiencias podrían ampliarse considerablemente si existiese tal política, la cual, idealmente, debería fundarse en una concepción diferente del desarrollo, como cuestión multisectorial y sostenible, centrada en la persona, así como en una visión clara del papel de la sociedad civil y en la construcción de una institucionalidad responsable y articulada. Es la gestión institucional compartida, más 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 posibiliten la democratización del mercado de tierras en condiciones favorables para los campesinos pobres, incluyendo el acceso a servicios de financiamiento, extensión, capacitación, información e investigación⁶⁶. Es preciso proponer tesis y líneas de política que permitan establecer un valor social de la tierra para campesinos y sean funcionales al proceso de desarrollo rural sostenible. Pero aun en contextos poco favorables, las ONG como el FEPP pueden jugar un papel importante favoreciendo el acceso campesino a la tierra.

Frente a las restricciones de financiamiento con que se enfrentan nuestras sociedades, difícilmente puede esperarse que los mecanismos del mercado, por sí solos, den respuesta al problema del acceso del campesino pobre a la tierra productiva. Es

⁶⁶ Por mecanismo de mercado de tierras solidario y democrático debe entenderse 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.

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 sostenible 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 la tierra para facilitar el acceso de los campesinos a ésta, demostrando el impacto positivo en el empleo, la productividad, la sostenibilidad y la gobernabilidad. Para ello es necesario construir ambientes locales que discutan estos temas de tierra y agua. Una organización como el FEPP puede trabajar con dichos gobiernos, lo que permitiría ampliar la cobertura y la sostenibilidad de este tipo de mecanismos para el acceso a la tierra.

2. Sin duda, hay que crear un Fondo de Tierras como instrumento idóneo, que haga viable, financiera y técnicamente, el acceso campesino a los activos productivos, especialmente tierras y aguas. El FEPP operó sobre la base de un Fondo constituido con recursos de la cooperación, pero éste podría 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 y operar capilarmente por intermedio de instituciones financieras locales articuladas en redes territoriales de actores complementarios. La sostenibilidad de este mecanismo debe radicar, primordialmente, en una gestión transparente en la participación de la sociedad civil y las propias organizaciones campesinas. La manipulación política de un mecanismo financiero de esta naturaleza desemboca en burocracia, clientelismo y corrupción. Cuando los intereses de grupos de poder se emplean 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 a los pequeños campesinos.

En Estados “sin ciudadanos”⁶⁷ 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. Sin embargo, existen múltiples experiencias de participación activa de los grupos rurales en la definición de las prioridades presupuestarias locales, como en los casos de Guamote o Cotacachi, por citar los más conocidos.

67 Cfr. Fleury, S., *Estados sin Ciudadanos*, Editora Lugar, Buenos Aires, 1997.

Como alternativa de construcción de un capital semilla que dé 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 mediante reconversión. Ciertamente, es conveniente realizar una evaluación cuidadosa y con criterio de las condiciones. 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 noventa y de la que se extrajeron importantes lecciones.

Sin embargo, el Fondo de Tierras, como instrumento aislado, no puede considerarse una solución única para el cambio en el sistema de tenencia de la tierra y en la estructura de producción rural. Tal y como demuestra la experiencia del FEPP-PROTIERRAS, es indispensable construir vínculos entre las actividades de apoyo al acceso a la tierra y 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 precisa un 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, los 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 de la pobreza de ingresos y la exclusión social, el proceso mismo de cambio debe someterse a evaluación. Esto requiere incluir indicadores que no se limitan a los temas tradicionales de acceso. El impacto del Fondo en las actividades de desarrollo local que estimula o promueve determinará que éste pueda calificarse de 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, así como 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 por la cooperación y la reciprocidad, construyendo credibilidad. Las buenas relaciones institucionales son el primer paso hacia el éxito de la gestión. Las ONG 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 el asociacionismo y los vínculos de cooperación entre las ONG, 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, de manera negociada, una red institucional, tanto nacional como territorial, facilitadora de las acciones de acceso a la tierra y desarrollo sostenible. 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. Es importante construir una lógica de gestión compartida y complementaria, de tipo horizontal-territorial, capaz de flexibilizar el tradicional comportamiento sectorial-vertical del Estado.

Idealmente, habría que 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 afrontado por una sola ONG, por muy diversificada y versátil que sea. Nos parece crucial el papel realizado por algunas ONG en términos de promover y fortalecer a la organización campesina, apoyando la construcción de solidaridad y autoestima y ampliando la participación como proceso social y político, así como los espacios de concertación local, que incluya no sólo actores públicos, como los municipios, sino también privados. Ello abre la posibilidad de construir nuevas relaciones sociales más democráticas.

Como hemos anotado ya, la pobreza rural no se reduce a la insuficiencia de ingresos, sino que expresa 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 mismos se basa en creencias profundas que van más allá de la organización racional de los pensamientos. Salir de la pobreza política significa llegar a ser conscientes de esas actitudes, de los comportamientos

Recuadro 10: Resumen de lecciones clave sobre la tierra aprendidas en el proceso del FEPP

- El trabajo realizado se hizo fundamentalmente porque la ONG mantenía una larga tradición de relaciones con las organizaciones campesinas del país, tanto locales como regionales y nacionales. Esto creó la confianza necesaria para hacer del FEPP una organización clave del proceso.
- La redistribución de la tierra, vía mercado inclusive, 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.
- El FEPP pudo hacer lo que hizo sobre la base de una trayectoria reconocida por los grupos rurales y unos valores éticos, comúnmente respetados y reconocidos.
- El cierre de un ciclo de reformas agrarias públicas y una movilización campesina e indígena importante requirió el desarrollo de nuevas e innovadoras soluciones institucionales, que el FEPP contribuyó a establecer.
- El intercambio de deuda por programas de tierras señala que es posible vincular temas macro a las soluciones micro, fundamentales para los campesinos pobres. Ello requirió una especie de alianza global para responder a una coyuntura nacional de importancia. Intervinieron, además del Gobierno del Ecuador, varios gobiernos que pusieron a disposición fondos especiales, ONG 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.
- 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 podía realizar sus actividades de apoyo a las transacciones a precios competitivos y atractivos para los campesinos.
- 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.
- Un elemento central de la experiencia es el papel de las organizaciones de crédito locales. Éstas, apoyadas por instituciones como CODESARROLLO, ayudaron a responder a las demandas de capital de los grupos rurales, al tiempo que se fortalecían organizaciones locales basadas en garantías de solidaridad.
- Las acciones más exitosas se dieron allí donde se vincularon a esfuerzos de desarrollo territorial rural, en que la tierra se convirtió en un punto de partida para un conjunto de actividades económicas, de capacitación y formación, y de funcionamiento democrático de organizaciones rurales.

dependientes, mediante una pedagogía reflexiva capaz de vincular la organización social y el conocimiento con el poder.

Todo ello supone trabajar con 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 autoestima, educar a la información, alimentar la subjetividad ciudadana, etc.

Es preciso 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, fundamentalmente, revivir la democracia local con valores y conceptos de justicia, libertad, solidaridad y cuidado ambiental.

SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNF	Banco Nacional de Fomento
CARE	Cooperativa de Asistencia y Auxilio a Cualquier Parte del Mundo
CESA	Central Ecuatoriana de Servicios Agrícolas
CODENPE	Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
CODESARROLLO	Cooperativa de Ahorro y Crédito Desarrollo de los Pueblos
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas
DINAC	Dirección Nacional de Avalúos y Catastros
FAN	Fondo Ambiental Nacional
FEPP	Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FODERUMA	Fondo de Desarrollo Rural Marginal
GTZ	Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (Alemania)
IERAC	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INDA	Instituto Nacional de Desarrollo Agrario
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MICIP	Ministerio de Industria, Comercio, Integración, Pesca y Competitividad
ONG	Organización no gubernamental
OSG	Organización de segundo grado
PRODEPINE	Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador
REMACAM	Reserva de Manglares Cayapas-Mataje
SICA	Proyecto Sistema de Información y Censo Agropecuario
SNV	Fundación Holandesa de Voluntarios

Todas las fotografías son propiedad del FIDA

carátula: S. Beccio, página vi: G. Bizzarri, página 4: S. Beccio,
página 6: S. Beccio, página 44: S. Beccio, página 56: S. Beccio