

X. Formación Ciudadana

Cuando en diciembre de 1995 culminaban las actividades del Foro de la Ciudadanía (FC), el país ingresaba en una coyuntura dominada por las demandas de reforma política, los sucesivos escándalos de corrupción focalizados en la cúpula del poder y la creciente inestabilidad de un sistema político con una acentuada crisis de legitimidad¹. El FC había sido, precisamente, "un instrumento por el cual (Esquel podía) decir algunas cosas sobre los temas de coyuntura"(s/a120,s/f:2). Se imponía, pues, re-crearlo en un momento que demandaba "que los grupos heterogéneos se sienten a dialogar y discutir para establecer políticas nacionales de Estado" (s/a121,s/f:1).

Aunque no se hizo una sistematización², la experiencia había logrado posicionar a Esquel como ONG líder en el tratamiento de estos temas³. Se reconocía, sin embargo, que "el valor agregado que produjo (el FC) no fue muy alto" (s/a121,s/f:2), generándose un consenso institucional -informal- sobre la necesidad de "repensar las formas de trabajo".

Los líderes tradicionales no representaban a los sectores a los que queríamos llegar. Nos dimos cuenta que con ellos podíamos llegar a acuerdos, pero que no pasaba nada. Por otro lado, veíamos que los

¹ Detalles de esto véase en capítulo I sobre contexto.

² "Lo que encuentro es una serie de foros realizados, sin ninguna sistematización crítica. Se hicieron foros y no se había hecho seguimiento. No había proyección". (Entrevista a José Gonzalo Bonilla, Quito, 31-01-03).

³ Sobre esto dice J.G.Bonilla: "Encontré una FE posicionada en la ciudadanía, con credibilidad, a lo que contribuyó el FC". Y Cornelio Marchán señala: "FE tenía una convocatoria. Hubo confianza en nosotros y acudían a nuestros llamados..." (Entrevistas, Quito, 1-01-03; 11-10-02, respectivamente).

actores eran muy desiguales. Nos dimos cuenta que teníamos que cambiar de metodología de trabajo, de facilitación, que teníamos que buscar nuevos actores, que teníamos que trabajar más a nivel local⁴.

Poco a poco se vio la necesidad de ligar "el tema de participación, democracia y política al tema educativo. La idea era que teníamos que intervenir en la educación para generar un nuevo liderazgo en el país"⁵. Con estas nuevas ideas surgiría en 1997 el *Programa de Formación Ciudadana (PFC)*.

A. Formación Ciudadana: un programa "virtual"

Aun cuando Esquel otorgaba centralidad al tema de la construcción ciudadana, su intervención no estuvo orientada por una reflexión teórica sobre el tema, ni por una sistematización de la experiencia anterior, ni siquiera por el diseño de un programa que formulara objetivos, estrategias y ejes temático a mediano plazo. "En este caso...fuimos más apresurados, más románticos; pensamos que era más sencillo"⁶, lo que dió como resultado que Formación Ciudadana derivase en "un programa virtual bajo acuerdos no escritos"⁷. Así, la conjunción de varios factores: la naturaleza del programa como "espacio de expresión de la posición política de Esquel en la coyuntura"⁸, la carencia de un diseño programático, sumada a la práctica de "respuesta a las oportunidades" por la necesidad de recursos⁹, determinó una intervención basada en el "activismo", que iría encontrando su cauce paulatinamente, en medio de la "suma de eventos" (consultorías, proyectos, reuniones, foros) y los componentes de proyectos de otros programas (seminarios, foros, diálogos) que debía atender¹⁰.

Así,...fuimos caminando desde un 'proyectismo' hacia la construcción de estrategias más fuertes. El proyectismo duró casi un año (1997). Significaba responder a las ofertas de financiamiento inmediato. Luego, a mediados de 1998, comenzamos a decir: vamos a meternos en el tema de la educación. La idea de intervenir en educación fue institucional¹¹.

Sin embargo, este proceso tampoco fue sistematizado, por lo que no terminó de cuajar en una propuesta orgánica. De ahí que, el programa siempre estuvo en gestación.

⁴ Entrevista a Cornelio Marchán, Quito, 11-10-02.

⁵ Entrevista con J.G.Bonilla, Quito, 31-01-03.

⁶ Entrevista con Cornelio Marchán, Quito, 11-10-02.

⁷ Entrevista a J.G.Bonilla, Quito, 31-01-03.

⁸ Entrevista a Cornelio Marchán, Quito, 11-10-02.

⁹ Entrevistas con J.G.Bonilla y M.C.Bertini, Quito, 31-01-03 y 30-10-02, respectivamente.

¹⁰ Entrevista con María Clara Bertini, Quito, 30-10-02; con J.G. Bonilla, 31-01-03.

¹¹ Entrevista con J.G.Bonilla, Quito, 31-01-03.

Siempre le ví como cositas que pululaban de un lado a otro, pero que tenían ganas de nacer. Pero, no eran cosas nuevas que se proponía hacer, sino cosas que ya se habían hecho, pero, no habían nacido, en realidad¹².

El tema de ciudadanía era, en realidad, un eje transversal de Esquel. "En los otros programas...había líneas de formación ciudadana". Por ello, éste intentaba "coordinar las actividades de otros programas", participando en la elaboración de algunos perfiles de proyectos del PDNyJ, por ejemplo. Sin embargo, esto tampoco "fue orgánico", sino, más bien, algo "espontáneo, virtual, no había nada escrito"¹³. Y no había nada escrito porque no habían podido desembarazarse del "activismo"¹⁴.

Este determinó que entre 1997-1999, aún cuando en términos generales su objetivo se encaminase al "fortalecimiento de la democracia ecuatoriana", anualmente sus objetivos evidenciaran distintos énfasis: ora "promoviendo procesos de participación de la ciudadanía" (1997), o "una reforma educativa dirigida a la formación de ciudadanos jóvenes comprometidos con los valores y principios de la democracia" (1998)¹⁵. En realidad, estos objetivos manifestaban los terrenos en los que intervino más dedicadamente: la promoción del diálogo y la incidencia en la reforma educativa. Sus ejes temáticos giraron en torno a la participación ciudadana, la educación en valores cívicos y la lucha anticorrupción, que se irían "enraizando institucionalmente"¹⁶. Su estrategia general se orientaba en una perspectiva más estructural, hacia la incidencia "en las políticas públicas generando y participando en espacios de diálogo". Un medio para ello sería la introducción "en el pensum educativo el tema de formación ciudadana"¹⁷. No obstante, estos ejes y estrategias siguieron siendo "virtuales", sin derivar en una propuesta formal, por lo que en el año 2000 el equipo continuaría debatiendo sobre su carácter, su "hilo conductor" y sus enfoques¹⁸.

Lo que sí logró definirse en esta etapa fue su población meta:

No trabajamos con las élites, sino con las bases. Nos interesa trabajar con líderes nuevos, con líderes jóvenes¹⁹.

¹² Entrevista con María Clara Bertini, Quito, 30-10-02.

¹³ Entrevista con J.G.Bonilla, Quito, 31-01-03.

¹⁴ "No se escribía nada porque caímos en el activismo: caíamos en los proyectos pequeños" (Entrevista con J.G.Bonilla, Quito, 31-01-02).

¹⁵ Véase FEE,s/f14:68; FE,agosto1999:37.

¹⁶ Entrevistas con J.G.Bonilla y M.C.Bertini, Quito, 31-01-03, 30-10-02.

¹⁷ Entrevista a J.G.Bonilla, Quito, 31-01-03.

¹⁸ Como se verá en el capítulo correspondiente de la tercera fase.

¹⁹ Entrevista con Cornelio Marchán, 11-10-02.

B. Administración

El PFC fue un programa de ejecución directa de FE.

A través de (éste) se hizo entender a FE la necesidad de la ejecución directa y de las potencialidades de ello. Es distinto ser administrador que ejecutor²⁰.

Para su administración se constituyó un equipo dirigido por Boris Cornejo y coordinado inicialmente por José Gonzalo Bonilla, con el apoyo técnico de María Clara Bertini²¹. Posteriormente se integrarían tres funcionarios/as más. Era un equipo mínimo, "sin apoyo administrativo". "Eramos gerentes y conserjes", dice J.G.Bonilla. Las tareas eran múltiples y no se daba abasto, acentuando la tendencia al "activismo"²². La coordinación estaba en contacto permanente con sus instancias directivas, con las que conversaba sobre las ideas, discutía los proyectos y las mantenía informadas mediante reportes para la toma de decisiones. Adicionalmente, se contrataban consultores/as para la ejecución de proyectos, algunos de los cuales operaban simultáneamente, bajo la coordinación del equipo²³.

C. El trabajo en la promoción de la concertación

1. 1997: los Diálogos Ciudadanos

El 5 de febrero de 1997 caía el gobierno de Abdalá Bucaram y con él se abría el "tiempo de la reforma política", que se extendería hasta el 5 de junio de 1998, fecha en la que se aprobaba oficialmente la décimo novena Constitución ecuatoriana²⁴. En 1997, el "rebrote temático" en torno a la reforma política, constituyó una demanda proveniente no tanto de las cúpulas dominantes, cuanto de las bases de la sociedad que se movilizaron en torno a lo que se denominó el *Mandato de Febrero*, pronto convertido en una reivindicación nacional frente a la cual "todos se posicionaban...y verbalizaban su necesidad" (Quintero, 1998: 15,31).

En esta coyuntura, Esquel fue protagonista política. Desde fines de 1997 había

²⁰ Entrevista con M.C.Bertini, Quito, 30-10-02.

²¹ J.G.Bonilla tenía estudios en filosofía pura, política y comunicación y un post grado en desarrollo social con especialización en políticas públicas sobre infancia; M.C.Bertini tenía estudios en sociología y medio ambiente (Entrevista con J.G.Bonilla, Quito, 31-01-02).

²² Entre otras, el coordinador debía: "escribir propuestas, negociar propuestas, ejecutar y supervisar la ejecución de proyectos, representar a la institución, coordinar con otros programas y otras tareas auxiliares" (Entrevista con M.C.Bertini y J.G.Bonilla, Quito, 31-10-03 y 30-10-02).

²³ Entrevista con J.G.Bonilla, Quito, 31-01-03.

²⁴ En 168 años de vida republicana (183-1998) Ecuador había formulado 19 Constituciones (promedio de 8.8 años por Constitución) (Quintero, 1998:13).

participado activamente en la *Asamblea de Quito*, uno de los frentes de oposición al gobierno de Bucaram liderado por el Alcalde de Quito de entonces, Jamil Mahahuad. Era un frente pluriclasista, ciudadano, aglutinado en torno a la defensa de la ciudad y en contra de la desembozada corrupción de ese gobierno. Por añadidura, Esquel se había sentido amenazada por los "proyectos de control de las ONGs" que habían empezado a circular, frente a los cuales asumiría un liderazgo, reuniéndose con sus pares, hablando "con dirigentes políticos de todas las tendencias" y solicitándoles apoyo "para que esas ideas no pasaran en el Congreso"²⁵.

La participación en la *Asamblea de Quito* fue "algo excepcional" en la vida de Esquel, cuya fuerza había consistido, precisamente, en permanecer alejada de la política contingente. Sin embargo,

en esa coyuntura consideramos que sin país no tenía sentido la existencia de una ONG y que para que exista la ciudad era importante que exista el Ecuador. Entonces decidimos tomar parte en ella²⁶.

Como miembro de la *Asamblea*, participó en un sinnúmero de eventos con otros grupos sociales, "con grupos de poder de la ciudad y el país", con otras instituciones y la Iglesia. Dicho frente jugaría un rol protagónico en la caída del gobierno de Bucaram²⁷. Para Esquel, esa coyuntura en la que "la sociedad civil jugó un papel trascendental...demostró que la participación ciudadana es un elemento vital para la preservación y fortalecimiento de la democracia" (FE,1998a:7). Sería, precisamente, dicha movilización la que replantearía la demanda de una reforma política desde las bases de la sociedad.

En mayo de 1997 se realizaba la consulta popular convocada por el gobierno interino de Fabián Alarcón orientada a legitimar su mandato²⁸. En ella la ciudadanía se había manifestado masivamente a favor de la convocatoria a una Asamblea Nacional destinada a reformar la constitución. Para ese entonces, el tema dominaba el clima intelectual y moral, registrándose una proliferación de artículos, ensayos y libros²⁹ en torno a éste, además de que

²⁵ "Cuando subió Abdalá Bucaram, ellos creían que las finanzas de las ONGs eran cuantiosas, que había la posibilidad de echar mano de esos recursos. Comenzaron a circular proyectos de control de las ONGs, pago de tributos, incorporación de funcionarios del Estado dentro de las ONGs. Fue un momento difícil. Nos unimos las ONGs. FE tuvo un liderazgo, pues nosotros convocábamos, nos reuníamos acá, hablábamos con líderes políticos de todas las tendencias y les pedimos apoyo para que esas ideas no pasaran en el Congreso" (Entrevista con Cornelio Marchán, Quito, 4-10-02).

²⁶ Entrevista con Cornelio Marchán, Quito, 4-10-02.

²⁷ Entrevista con Cornelio Marchán, Quito, 4-10-02.

²⁸ A Rosalía Arteaga, Vicepresidenta Constitucional de la República, le tocaba asumir la Presidencia, luego de la caída de Bucaram. Pero, el Congreso Nacional, pasándose por encima de la Constitución, nombró al entonces Presidente del Congreso, Fabián Alarcón. Su ilegítimo gobierno precisaba de una legitimación vía consulta popular.

²⁹ En el artículo citado, Quintero cita siete estudios sobre el tema realizados por CORDES desde principios de 1997 hasta junio de 1998 y cuatro estudios auspiciados por el Programa de Apoyo al Sistema de Gobernabilidad Democrática. Véase 1998:23, nota 7.

"todo el mundo estaba armando conversatorios, diálogos"³⁰ sobre la reforma. El asunto no se circunscribía al país. En realidad, la década de los 90 se había abierto con la reforma constitucional en Colombia (1991) -que había marcado importantes avances en las reivindicaciones étnico-culturales de los pueblos indígenas- y en Perú (1993) (Varios,CAAP,1994:35).

La reflexión sobre el proceso colombiano sería, precisamente, el punto de partida de los *Diálogos Ciudadanos* organizados por Esquel entre el 27 de octubre y el 2 de diciembre de 1997. En efecto, meses antes había llevado a cabo "foros regionales" en Quito, Guayaquil y Cuenca para "estudiar la experiencia de la Asamblea Nacional de Colombia", a cargo de expertos/as en temas constitucionales de la Universidad de los Andes³¹, a los que asistirían "líderes políticos y representantes de los movimientos sociales del país". También había participado, junto con la AEDEP, en la organización de tres foros nacionales, uno de cuyos temas de discusión sería sobre la Asamblea Nacional (FEE,1998:33). La institución estaba seriamente comprometida con la causa de la reforma política.

Convencida de que "solo a través del intercambio de opiniones y experiencias entre todos los ciudadanos era factible generar una nueva alternativa" (s/a123,s/f:1), en alianza con catorce organizaciones de la sociedad civil y el Estado³², Esquel impulsó los *Diálogos Ciudadanos*, un espacio para construir consensos entre diversos actores políticos y sociales en torno a la reforma constitucional. Sería el primer proyecto ejecutado por el naciente PFC en la segunda etapa de vida institucional. Para la definición de su contenido partió de un documento base elaborado por un consultor³³. Luego de las observaciones de rigor, se precisaron tres niveles de reflexión en torno a la reforma: político, social y científico-tecnológico, seleccionándose ocho temas: función social del Estado, deberes, derechos y garantías, administración de justicia; nuevos actores sociales, educación; salud, seguridad social; ciencia y tecnología. La selección se realizó en función de dos criterios: 1) los temas que habían generado mayor debate en los últimos años; y 2) la identificación de condiciones mínimas requeridas para consolidar la democracia y la gobernabilidad en el país (FE,1998a:14-36).

Así, en la coyuntura de elecciones de los/as representantes a la Asamblea Nacional - que, luego de la presión ciudadana de agosto de 1997 el gobierno decidiera convocarla para noviembre de ese año-³⁴, se desarrollarían en Quito, Guayaquil y Cuenca, 13 diálogos

³⁰ Entrevista con J.G.Bonilla, Quito, 31-01-03.

³¹ Eran Carlos Lleras de la Fuente, Gabriel Murillo y Mónica Ramírez (FEE,1998:33).

³² CAAP, ILDIS, FUNDACYT, DECIPOL, UNIANDES, CELA, PUCE, FLACSO, Foro de la Ciudadanía, CLD, F. Eugenio Espejo, Foro de la Juventud, Red de Mujeres en Comunicación y CONAMU (entidad estatal) (s/a122,s/f:1).

³³ Fue Simón Pachano, quien propuso el tratamiento de las siguientes temáticas: Tipo de Estado, tipo de gobierno, derechos, deberes y garantías, participación y representación, la función social del Estado, organización de la economía, soberanía y administración de justicia (FE,1998a:14-36).

³⁴ El 10 de agosto de 1998 se realizó un paro nacional campesino para presionar al gobierno a la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente (Moreano,1998:130).

ciudadanos, sobre los temas descritos (FEE,s/f14:71). Para su ejecución, Esquel había conseguido financiamiento de UNIANDES y FUNDACYT, habiéndose invertido un total de \$15.109,53, de los cuales ella canalizó \$8.805,14 y las contrapartes \$6.304,39 (FE,1998:Anexos).

Los *Diálogos* convocaron a 865 participantes directos. Eran, fundamentalmente, representantes de aquellas fuerzas sociales que presionaban por cambios en la sociedad, entre las que no se contó, sin embargo, el movimiento indígena³⁵. A través de ellos, se habría irradiado, adicionalmente, a 2.750 beneficiarios/as indirectos (FEE,s/f14:71; FE,1998:Anexos). En su ejecución se siguió una metodología "academicista"³⁶ que combinó paneles de discusión y mesas redondas para debatir ponencias preparadas por "personalidades" o expertos/as, con talleres de trabajo en torno a determinados temas³⁷. Los/as panelistas fueron altos/as funcionarios/as gubernamentales, ex ministros de Estado, líderes políticos tradicionales, líderes juveniles, nuevas lideresas y profesores universitarios. En ese sentido, los eventos siguieron el mismo esquema del Foro de la Ciudadanía.

En los *Diálogos* se encontraron las dos tendencias que se enfrentarían en la Asamblea Nacional: por un lado aquella que propugnaba la necesidad de mantener la función social del Estado orientada a "equilibrar las desigualdades" y tratar de brindar oportunidades a los sectores menos aventajados, y la otra que propugnaba su reforma vía profundización del modelo neoliberal³⁸, tendencias que no llegaron, una vez más, a ningún acuerdo. Los "nuevos actores sociales", por su parte, formularon agendas en las que se proponían, entre otros aspectos, el reconocimiento de la ciudadanía social de niños y jóvenes, la promoción de una nueva forma de Estado que constituyese a lo social en su eje central y que promoviese la equidad de género, además de diseñar estrategias proactivas, orientadas a la incorporación de sus demandas en las propuestas de los/as asambleístas. En el tema de salud la propuesta se orientó al fortalecimiento de la institucionalidad del MSP y a la promoción de la participación ciudadana; en educación, igualmente, se planteó que el Estado debe constituirse en gestor de un proceso educativo con participación de la sociedad civil sobre la base de un nuevo concepto de educación como responsabilidad compartida. Adicionalmente, se planteó la necesidad de crear una "masa crítica", "masa científica" postulándose seis ejes para la reforma del sistema educativo. En lo referente a la ciencia y la tecnología se propuso la necesidad de aplicar la ciencia y la tecnología al desarrollo del país, consolidar el sistema de ciencia y tecnología y constituir un sistema nacional de innovación tecnológica (FEE,1998a). Todos estos debates, que dejaron un saldo a favor de las tendencias progresistas en el terreno de la

³⁵ ONGs, organismos internacionales, universidades, organizaciones de jóvenes y mujeres.

³⁶ Así definida por J.G.Bonilla en entrevista, Quito, 31-01-03.

³⁷ Los/as ponentes fueron: Marena Briones, Gabriel Murillo, Carlos Larreátegui, Francisco Huerta, Alberto Mancero, Carlos Quevedo, Alberto Wray. En los talleres participaron representantes del FNJ, del movimiento de mujeres, CONAMU, PUCE y PROMECEB.

³⁸ Véase, por ejemplo, la posición de Marena Briones y la de Carlos Larreátegui en el capítulo sobre la Función Social del Estado (FEE,1998a:45-48;53-63).

reforma. fueron sistematizados en un libro que se publicó a fines de 1997 con el título *La Sociedad Civil frente a la Reforma Constitucional: Diálogos Ciudadanos*.

Los diálogos concluyeron a inicios de diciembre de 1997, antes de la instalación de la Asamblea Nacional, en la que 180 sectores sociales presentarían propuestas de reformas constitucionales (Saltos,1998:113). En ese sentido, produjeron resultados efectivos: de allí nacieron algunas "estrategias de cabildeo en la Asamblea" y, a partir de estos encuentros

se dieron otros en los que se diseñaron estrategias precisas para entrevistarse con los asambleístas, tener voceros de prensa, y, por medio de ello, lograr la aprobación de determinados artículos³⁹.

Adicionalmente, "algunos de sus participantes fueron asambleístas o asesores de asambleístas", y se encargaron de que dichas propuestas fuesen incorporadas en la Nueva Constitución⁴⁰. De allí que, aunque las reformas "no fueron resultado del foro"⁴¹, éste sí coadyuvó a la construcción de la eficacia política de los/as nuevos/as actores/as sociales y a su competencia ventajosa con centenares de otras propuestas que pugnaban por lograr su apropiación por parte de los/as asambleístas. No es de extrañar, entonces, que, estos sectores hayan sido, precisamente, los que lograran introducir las reformas de avanzada en la Nueva Constitución⁴².

2. Los diálogos sobre seguridad social⁴³

En el marco de los *Diálogos Ciudadanos* se había presentado la ponencia de Alfredo Mancero sobre las reformas a la seguridad social, uno de los temas más controversiales y antagonizantes de la agenda. La ponencia consideró el contexto del debate latinoamericano sobre el tema, ligado a la reactivación económica orientada al pago de la deuda externa, y, a partir de un diagnóstico sobre la situación en el Ecuador, propuso cambios tendientes a modernizar y racionalizar la administración de su sistema de seguridad social⁴⁴.

³⁹ Entrevista con J.G.Bonilla, Quito, 20-02-03.

⁴⁰ Entrevista con Betsy Salazar, Quito, 19-10-02. Una de las asesoras de la Comisión de la Mujer, el Niño/a y la Familia fue Natacha Reyes, funcionaria de Esquel, por ese entonces.

⁴¹ Entrevista con Cornelio Marchán, 28-06-02.

⁴² Las organizaciones indígenas (ausentes de los *Diálogos Ciudadanos*), junto con organizaciones de mujeres, jóvenes, niños y ambientalistas.

⁴³ Las fuentes de este acápite provienen de: s/a124, s/f; s/a125,s/f; s/a126,marzo1998; Memorandum, noviembre 2,1997; Carta de Cornelio Marchán et al a Osvaldo Hurtado, febrero 3, 1998; FE,abril1998.

⁴⁴ Las propuestas concretas eran, en síntesis: a) introducción de correctivos en los topes mínimos y máximos de ingresos imponibles para el cálculo de los apaortes; b) revisar los requisitos para la protección de riesgos, condiciones de afiliación, edad de retiro y antigüedad en el servicio; c) racionalizar la administración de prestaciones; d) modificar los requisitos de edad y tiempo de imposición para jubilación ordinaria por vejez; e) adecuar la administración y gestión financiera del Fondo de Reserva y del Seguro de Cesantía a las nuevas condiciones laborales y económicas; f) promover la solidaridad

El asunto no quedó ahí. El 30 de enero de 1998 Esquel convocaba a 37 “líderes representativos”⁴⁵ a una reunión para concertar sobre las reformas a la seguridad social. En ésta se aplicó la metodología de "búsqueda a futuro", orientada a construir consensos identificando los "nudos críticos" de una problemática, y fue facilitada por dos técnicos externos a Esquel⁴⁶. Como resultado de ella se designó una comisión encargada de redactar una propuesta, conformada por cinco representantes de partidos políticos, movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, a la que se sumarían dos expertos en el tema⁴⁷. Esta elaboró un documento titulado *Puntos de coincidencia de los tres interlocutores sociales en la mesa de diálogo relacionado con la seguridad social*, en el que se proponía el cambio hacia un sistema de seguridad social mixto (público y privado), moderno, eficiente y técnicamente manejado, basado en los principios de solidaridad, equidad, universalidad, protección social e integralidad (s/a124,s/f:2-3).

El documento fue enviado al Presidente de la Asamblea Nacional el 3 de febrero de 1998, pero ya sin la firma del representante indígena, que la había retirado, evidenciando la naturaleza controversial del asunto⁴⁸. Del 5 al 10 de marzo, Esquel organizaría reuniones sobre dichas reformas en Cuenca y Guayaquil y el 17 de abril de 1998 haría público un comunicado de prensa sobre los consensos logrados en torno a las reformas a la seguridad social sintetizados en seis puntos⁴⁹. Nuevamente, Esquel salía a escena adoptando una posición política con la que, al parecer, "no se identificaron" sus pares, las ONGs, alineándose "en el imaginario político de los gremios sindicales", con posiciones etiquetadas como "privatizadoras" o "neoliberales"⁵⁰. Esto, sin embargo, no le molestó: tales comparecencias suelen acarrear malentendidos. En todo caso, el ejercicio también fue exitoso. Algunos de sus principios y propuestas fueron incorporados en las reformas constitucionales que se harían

intergeneracional (FE,1998a:131-154).

⁴⁵ No se indican sus nombres en los documentos consultados.

⁴⁶ Los facilitadores fueron Alvaro Sáenz y Luis Alfredo Cevallos. Dicha metodología se basa en encuentros periódicos de dos días durante un largo tiempo, a partir de información sistematizada, en la que se evalúan los nudos críticos. Dado que dicho diálogo se dió solo en un día, la aplicación de la metodología fue parcial. (Entrevista con José G. Bonilla, Quito, 20-02-03).

⁴⁷ Vladimiro Alvarez (del partido Democracia Popular), Arturo Yumbay (de la CONAIE), Cornelio Marchán, Fabián Corral (por la sociedad civil), Alfredo Mancero y Marcelo Montúfar, expertos en el tema (s/a124,s/f:1).

⁴⁸ "Los indios firmaron la carta y después de eso fueron a retirar la firma. Quedó sin la firma de los indios" (Entrevista a J.G.Bonilla, Quito, 20-02-03.).

⁴⁹ La universalidad y la obligatoriedad; la solidaridad; un sistema mixto; el seguro social campesino; la superintendencia de seguridad social; el programa de asistencia social. Se propuso la creación de un órgano superior de control de carácter técnico y autónomo, ante quien rendir cuentas, en base a un marco regulatorio específico; y se consignó como responsabilidad del Estado el fomento y desarrollo de programas especiales de asistencia social, dirigidos a grupos humanos vulnerables y desprotegidos (FE,abril1998)

⁵⁰ Entrevista con J.G.Bonilla, Quito, 20-02-03.

posteriormente sobre esta materia⁵¹.

3. Los Foros de Interés Ciudadano (FIC)

En 1998 la alianza con UNIANDES originó un nuevo proyecto del PFC en el área de concertación⁵². Se trataba de los Foros de Interés Ciudadano (FIC), impulsados por la Fundación Kettering en alianza con ONGs y universidades en cinco países de América Latina que pertenecían a la Red Interamericana para la Democracia (RID)⁵³. Esta fundación estadounidense había desarrollado una "metodología deliberativa", orientada a resolver conflictos y lograr acuerdos en base a diálogos analíticos sobre los pros y contras de diferentes opciones de solución. Se diferenciaba del debate porque en éste se discutían una o dos opciones, eligiéndose una de ellas; la deliberación en cambio, trabajaba con más de dos opciones, arribando a una "decisión compartida" en la que todos estuviesen "mínimamente de acuerdo" (FE,2000:7). Los FIC eran, pues, espacios en los que la ciudadanía se reunía para deliberar en torno a las posibles opciones de solución a un problema de índole *pública*⁵⁴. El reto del FIC era, justamente, motivar a la gente a reconsiderar "sus primeras apreciaciones sobre un tema" y predisponerla a aceptar una solución y sus consecuencias a sabiendas de que no era la más ideal (FE,2000:8,18).

La fase piloto de los FIC arrancó en febrero-marzo de 1998 y duró, aproximadamente cuatro meses. Su coordinadora fue María Clara Bertini. Contó con el auspicio y asesoría de UNIANDES-DECIPOL, miembro fundador de la RID (s/a127,s/f:4-5). "Los FIC eran una actividad larga, con múltiples subactividades y productos claros"⁵⁵. La metodología establecía, como primer paso, la selección de un problema. Esquel escogió a la *corrupción* como el problema público a ser deliberado. ¿La razón? Esta había tornado muy vulnerable al sistema democrático, debilitando los sentimientos de solidaridad y generando un malestar generalizado en la ciudadanía (s/a127,s/f:3)⁵⁶.

En realidad, la institución estaba muy comprometida con este tema. A inicios de 1997 había impulsado la constitución de la *Red Cívica Anticorrupción*, red informal que nucleaba a ciudadanos/as, organizaciones de la sociedad civil y proponía la educación en valores en los

⁵¹ Alfredo Mancero sería designado Presidente de la Comisión Interventora del IESS por el gobierno de Jamil Mahahud.

⁵² UNIANDES invitó a Boris Cornejo y J.G. Bonilla a visitar los FICs que estaban ejecutándose en ese país (Entrevista con M.C.Bertini, Quito, 30-10-02).

⁵³ En Argentina con Poder Ciudadano, Colombia (UNIANDES), Chile (Participa), Paraguay (Decidamos) y Guatemala (INIAP) (FE,nov2000:5). También entrevista con M.C. Bertini, Quito, 31-10-02).

⁵⁴ Requisito de la deliberación es identificar un tema que "se dirija hacia las profundas preocupaciones cotidianas y públicas" (FE,1998:8).

⁵⁵ Entrevista con M.C.Bertini, Quito, 30-10-02.

⁵⁶ Fue Boris Cornejo, director del PFC, quien escogió este tema (Entrevista con Boris Cornejo y M.C.Bertini, 10-10-02 y 30-10-02, respectivamente).

colegios, así como reformas a ciertas leyes orientadas a frenar la corrupción⁵⁷. Esta red apoyaría, a mediados de 1997, la creación de la *Comisión Cívica de Control a la Corrupción* (CCCC) de cuyo directorio inicial sería miembro Cornelio Marchán, en representación de las ONGs. En su objetivo de trabajar en la construcción de "comunidades íntegras", los FIC aparecían como los medios ideales para sensibilizar a niños/as y jóvenes - que el PFC quería constituirlos en sus poblaciones meta - en la lucha contra la corrupción, a la par que mostrarles el camino del diálogo orientado a superar la confrontación de posiciones irreconciliables, tan típico de la cultura política autoritaria del país.

Antes de realizar un FIC había que "enmarcar el asunto de interés ciudadano" (FE,1998:15), lo que implicaba averiguar el origen del problema y la percepción del mismo a través de una investigación documental y de campo con metodología participativa. Para ello, previa consulta bibliográfica, se organizaron grupos focales conformados por niños y jóvenes de escuelas y colegios, expertos/as en niñez y juventud y en corrupción⁵⁸. En los grupos focales se orientaba a los participantes a que expusiesen sus puntos de vista sobre la corrupción y propusieran opciones de solución, reflexionando sobre las ventajas y desventajas de cada opción. Luego, había que confrontar dichas percepciones con las opiniones de los/as expertos/as, por medio de entrevistas y una nueva lectura de fuentes secundarias (FE,1998:15). Con todos estos insumos, el equipo estuvo listo para abordar el tercer paso metodológico: la elaboración de un "manual guía para la deliberación", para lo cual se estableció una alianza con la ONG Corporación Latinoamericana para el Desarrollo (CLD).

El manual recogía las creencias, valores, experiencias personales y familiares y opiniones de las personas que formaron parte de los grupos focales y los resultados de las entrevistas realizadas. Era una sistematización del estado de la percepción sobre la corrupción y las opciones de solución, cada una con sus pros y contras. Servía para facilitar el diálogo. Cuando la gente iba al foro tenía una guía del estado de la situación y podía sumarse a las opciones⁵⁹.

Una vez listo el manual guía podían ejecutarse los FIC. Para ello, Esquel estableció una alianza con la Dirección de Educación del Distrito Metropolitano de Quito (DEM). La idea era "hacer los FICs dentro de los colegios municipales, con jóvenes de quinto y sexto cursos y niños de quinto y sexto grados". Se aprovecharía, adicionalmente, para transferir la metodología a los/as profesores/as y padres/madres de familia de esos cursos⁶⁰. A mediados de 1998, Esquel y la DEM convocaban a los *Foros de Interés Ciudadano: el rol de la comunidad educativa en la lucha contra la corrupción*. La DEM daría "un fuerte apoyo en

⁵⁷ Como la "ley de contratación pública en licitación para obras públicas". La Red planteaba que se incorporen "a representantes del Colegio de Ingenieros Civiles en los procesos de selección de ofertas. Se empezaba a hablar de hacer transparentes los concursos para licitaciones. Se mandó al congreso una propuesta de reforma a la Ley de Contratación Pública" (Entrevista con Boris Cornejo, Quito, 16-10-02).

⁵⁸ Entrevista con M.C.Bertini, Quito, 30-10-02.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Colegios Fernández Madrid, Benalcázar; Escuelas Espejo y Sucre (Entrevista con M.C.Bertini, Quito, 30-10-02).

(dicha) convocatoria"⁶¹.

Los FIC duraban entre dos y tres horas y eran facilitados por un "moderador", cuyo rol era el de promover la participación de los/as integrantes y conducirles hacia la deliberación, manteniéndose neutral. Previo el diálogo, cada participante debía responder un cuestionario. Luego, el/la moderador/a introducía el problema, presentaba las opciones y motivaba a la deliberación (FE,2000:23passim). "Se podía trabajar por grupos o en plenarios"⁶².

Permanentemente, se enfatizaba en la necesidad de "saber escuchar a los otros ... y .. de ser escuchados, también de sopesar los pros y los contras de cada opción de solución" (s/a125,s/f:5). Posteriormente, se exponían los resultados del trabajo grupal y todos/as los/as participantes deliberaban. Finalmente, se recogían las opiniones, acuerdos y desacuerdos, se respondía un cuestionario final y se evaluaba (FE,2000:31). "Cuando se decidía la opción a la que más se adhería la gente, se podían planificar acciones"⁶³. La experiencia demostró que

la deliberación era muy difícil aquí, pues la estructura mental de la gente no está adaptada a analizar los pros y los contras⁶⁴.

En estos FICs piloto participaron 120 estudiantes y en los talleres de transferencia metodológica 30 padres/madres de familia y dos maestros/as (FE, agosto1999:37).

Entre 1998-2000 los FIC se ampliaron a cuatro ciudades (Guayaquil, Cuenca, Tena-Archidona y Portoviejo), estableciéndose alianzas con ocho ONGs, una organización juvenil y una entidad pública⁶⁵, cuyo personal fue previamente capacitado por el equipo de Esquel en la metodología deliberativa. La ejecución siguió el mismo procedimiento descrito. En cada ciudad se realizarían los FIC en cinco colegios⁶⁶. El personal capacitado debía organizar los grupos focales, moderar los FIC y procesar la información producida en éstos. El rol del equipo de Esquel era el de capacitar en la metodología, facilitar los grupos focales, sistematizar la información de los grupos focales y producir los manuales para cada ciudad⁶⁷. En cada una, el trabajo varió "de acuerdo a las dinámicas institucionales. Unos hicieron más foros que otros". En total, debían ejecutarse 60 FICs por provincia, con 20 participantes por

⁶¹ Entrevista con M.C.Bertini, Quito, 30-10-03.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Las ONGs fueron: FEU, Movimiento Mi Cometa, SERPAJ y SERPAZ en Guayaquil; F. Paul Rivet, Foro de la Juventud (Cuenca); FECU, Dirección Hispana de Educación (Tena); ACJ en Portoviejo y FECU en Quito (Entrevista con M.C.Bertini, Quito, 30-10-02).

⁶⁶ No se indican los nombres de los colegios.

⁶⁷ M.C.Bertini se encargaba de hacer los manuales para Guayaquil y Tena y Fernando Ríos y M.C.Bertini para Portoviejo y Cuenca (Entrevista con M.C.Bertini, Quito, 30-10-02).

FIC. En cada foro trabajaban equipos de 2 facilitadores; cada equipo debía facilitar 12 FICs⁶⁸.

Logísticamente era un gran trabajo que las organizaciones hicieron a cambio de nada. Esa gente es de una mística impresionante⁶⁹

A fines de 1999 se habían realizado 100 foros sobre la corrupción, 42 talleres de capacitación metodológica y la edición de 12.000 ejemplares de cuatro folletos sobre el problema (FE,2000:44). Hacia el 2000 los FICs aumentarían a 200⁷⁰, movilizándolo aproximadamente a 4000 personas (niños/as, jóvenes, padres/madres de familia, maestros/as y personal de ONGs). Estos foros fueron medios de enlace de Esquel con otras iniciativas juveniles, como la *Cruzada Gabrielina contra la Corrupción*, lanzada desde 1999 por los estudiantes del Colegio San Gabriel de Quito, a quienes Esquel capacitaría en la metodología deliberativa y apoyaría en sus iniciativas; y la campaña anticorrupción de los/as jóvenes del programa *Flor de Lis* a quienes también capacitaría en dicha metodología en las cinco provincias en donde operaban⁷¹. El proyecto, pues, promovió un debate masivo sobre la corrupción en el país, al mismo tiempo que fue encauzando al PFC en el trabajo con jóvenes y niños/as y con la comunidad educativa con la que ya había iniciado otros proyectos.

D. El trabajo en educación

1. Antecedentes

Los diagnósticos sobre la educación en el Ecuador habían identificado los siguientes problemas fundamentales: 1) baja calidad, dada su ineficiencia e incoherencia con el mundo laboral; 2) inequidad: los subsidios favorecían a sectores de altos ingresos, además del escaso acceso urbano, ausencia de acceso rural, infraestructura deficiente y mala calidad de maestros/as; 3) mala utilización de los recursos; 4) falta de rendición de cuentas; 5) baja capacidad administrativa y de gestión, traducida en centralismo, falta de planificación, autoritarismo, manejo clientelar, inestabilidad política, y falta de políticas de promoción y mejoramiento salarial. Frente a tales, se habían propuesto algunas alternativas: 1) mayor asignación de recursos declarándola política prioritaria del Estado; 2) promoción de los derechos de los/as niños/as y jóvenes a la educación; 3) participación de la comunidad educativa en la toma de decisiones (maestros/as, alumnos/as, padres/madres de familia y comunidad); 4) descentralización; 5) rendición de cuentas para asignación de recursos; 5) mejora de la calidad en todos los niveles; 6) universalización de la educación primaria y ampliación de la pre-escolar y secundaria; 7) ampliación de la cobertura en áreas rurales e

⁶⁸ Según M.C.Bertini, Quito, 30-10-02.

⁶⁹ Entrevista con M.C.Bertini, Quito, 30-10-02.

⁷⁰ Según se indica en "Presentación" de *La Deliberación* (Quito: FE,1998).

⁷¹ Entrevista con M.C.Bertini, Quito, 30-10-02.

indígenas⁷².

De ello estaba inteligenciada Esquel cuando a partir de 1998 se le presentó la oportunidad de trabajar en proyectos orientados a mejorar la calidad de la educación, a promover su descentralización y a introducir valores ciudadanos en la formación de alumnos/as y profesores/as. La institución estaba convencida que "la educación es una de las estrategias para lograr un cambio de mentalidad en las futuras generaciones de ecuatorianos" (FE, agosto 1999:7). En la segunda fase, tres serían los proyectos orientados en esa dirección: *Educación para la democracia* (1998), *Autonomía Escolar* (1998) y *Yo Tengo Poder* (1999).

2. La educación para la democracia

Este proyecto nació de una propuesta hecha en 1998 por la Fundación de Educación de la Federación Americana de Maestros (AFTEF) orientada a fortalecer las capacidades de Esquel para introducir el tema de la "educación para la democracia" en las escuelas ecuatorianas. El 1 de mayo de 1998 se firmaba el convenio entre Esquel y la entidad estadounidense por un plazo de 8 meses⁷³, comprometiendo una donación de \$24.988 por parte de la AFTEF para su ejecución (s/a129,s/f:1-2).

El proyecto se inició con una consultoría de Hortensia Dickens (de la AFTEF) para el diseño de un currículum sobre educación para la democracia⁷⁴. Esta recomendó que el trabajo sobre democracia "debe ir desde lo cotidiano - la familia - a lo global -la sociedad-"⁷⁵. Con este criterio, un equipo de consultores/as⁷⁶ elaboró un *currículum* que consideraba tres ámbitos para la formación en democracia (familia, escuela/colegio y sociedad) y contenía siete módulos de cuatro horas cada uno (28 clases), orientados a estudiantes del octavo a décimo grado. El equipo consultor, en consenso con Esquel, definió los siguientes ejes temáticos: poder, derechos y responsabilidades, participación, democracia y diversidad. La metodología se basaba en el modelo experiencial, sustentado en las vivencias de los/as participantes y desarrollado en "cuatro grandes momentos": 1) experiencia concreta; 2) observación y reflexión; 3) conceptualización; y 4) aplicación práctica (FE, junio 2000:8-9). Dicho currículum sería publicado en el 2000 con el título *Formación Ciudadana: Guía para el Maestro*, en tres volúmenes.

Dos facilitadores de la AFTEF fueron capacitados en estos contenidos y metodología, multiplicando su experiencia con diez maestros/as rurales jóvenes, seleccionados por el MEC de entre 25 educadores/as fiscales. Ellos/as recibieron un entrenamiento de 40 horas,

⁷² Consta en Memorandum de J.G. Bonilla a Cornelio Marchán, "Educación en Ecuador: problemas actuales y agenda para el cambio", 21-10-97: 1-2.

⁷³ Del 1-05-98 al 31-12-98.

⁷⁴ Entrevistas a M.C. Bertini y J.G. Bonilla, Quito, 30-10-02 y 20-02-03.

⁷⁵ Entrevista con J.G. Bonilla, 20-02-03.

⁷⁶ El equipo estuvo compuesto por Alfredo Astorga, Blanca Busto, José Ignacio Donoso y Erika Silva (FE:2000a).

constituyéndose en "uno de los grupos mejor capacitados del país en metodologías experimentales ...y herramientas pedagógicas para la construcción de conceptos sobre la democracia y ...mediación de conflictos" (FE,agosto1999:39). A su vez, ellos/as capacitaron a otros/as 317 maestros/as, además de padres/madres de familia y líderes/esas comunitarios/as, en cinco Centros Educativos Matrices Rurales (CEM) para lo cual habían preparado "cinco lecciones modelos de educación para la democracia". Se calculaba que este proceso había beneficiado a 7.000 estudiantes en cinco provincias (FE,agosto99:39). Adicionalmente, el proceso fue acompañado de un real proceso de democratización escolar al crearse, en 64 escuelas de tres redes educativas de los CEMs, "gobiernos escolares y gobiernos estudiantiles, a través de los cuales, por primera vez en la historia...la comunidad se insertó en todos los procesos de la gestión educativa". El proyecto, fue, sin duda un detonante de cambios "en la calidad de las relaciones educativas" evidenciado en un mayor nivel de participación estudiantil en el aula. "Los estudiantes dijeron tener 'menos miedo' a los profesores, se incrementó el respeto, se incentivó el trabajo grupal dentro del aula y fuera de ella y, sobre todo, se despertó la autoestima de maestros y alumnos" (FE,agosto1999:39).

Esquel trabajó en la oficialización del *currículum* sobre educación para la democracia con el MEC. Para ello, estableció alianzas entre instituciones del Estado y la sociedad civil, promoviendo la formación de un equipo técnico interinstitucional⁷⁷, asesorado por la AFTEF. Este se encargaría de elaborar un "referente de *currículum*"⁷⁸ para los siete años de la educación básica sobre el tema. Se aspiraba que el MEC reconociese oficialmente el *currículum*, para lo cual "se hizo todo un proceso de cabildeo"⁷⁹. Lamentablemente, la inestabilidad gubernamental acentuada desde 1997, impidió la concreción de esta iniciativa en esta fase.

En febrero de 1999 Katy Stonebloom y Gary Bloom realizaban la evaluación del proyecto, resaltando como elementos positivos, la adecuación del *currículum* a la realidad del país, su facilidad de manejo y comprensión y la correcta elección de los tópicos de los módulos; la seguridad de los/as capacitadores/as para conducir los talleres, su activa participación, creatividad, y el alto grado de motivación de los/as participantes (Stonebloom, Blomm,s/f:2-5). Los/as evaluadores/as formularon algunas recomendaciones con relación al *currículum*, la capacitación y la diseminación del modelo, orientadas a perfeccionar la propuesta⁸⁰. Más allá de la evaluación formal constaban los testimonios de algunos/as maestros/as para quienes esta experiencia les había permitido "crecer profesionalmente" y "...como personas". Víctor Tátez, de El Carmelo, Carchi decía:

⁷⁷ Un representante del MEC (Dpto. de Currículum), 1 representante de la UNE (Edgar Isch), un representante de DNI, una profesora de educación cívica (Ruth Gordillo), un representante de Esquel y dos asesores de AFTEF (Entrevista con J.G.Bonilla, Quito, 20-02-03).

⁷⁸ Consistió en establecer principios filosófico-pedagógicos y contenidos en educación para la democracia (Entrevista con J.G.Bonilla, Quito, 20-02-03).

⁷⁹ Entrevista con J.G. Bonilla, Quito, 20-02-03.

⁸⁰ Véanse estas recomendaciones en Stonebloom y Blomm,s/f:2-5.

Aprendimos a valorarnos tal como somos, incluso me ha ayudado en mi hogar. He cambiado mi forma de ser como maestro y con mis colegas. En mi escuela ahora somos más unidos. Los alumnos han perdido el miedo al maestro, son críticos y seguros de sí mismos, y de eso depende el futuro del país (FE, agosto 1999:38).

3. La descentralización educativa⁸¹

A mediados de 1998 FE firmaba un convenio con el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica (PROMECEB) para la realización de una consultoría en el campo educativo. Esta sería asignada al PFC cuando iniciaba, precisamente, el proyecto de *Educación para la Democracia*. Algunos componentes de este último serían incorporados en dicha consultoría.

El nuevo proyecto, denominado *Autonomía Escolar*, se orientaba a promover la descentralización de la educación, a neutralizar los núcleos de poder centralizadores y resistentes a la reforma del sistema educativo promovida por el Estado y los organismos internacionales. Se trataba de dotar a las escuelas que conformaban tres redes escolares de los CEM, de recursos destinados a mejorar las condiciones de desarrollo del proceso educativo (infraestructura, equipamiento, elevación de las capacidades locales, mejoramiento de sus sistemas pedagógicos y contables) en base a un proceso de planificación estratégica participativa.

El proyecto se ejecutó entre julio y diciembre de 1998 en tres redes escolares de tres provincias: Chibuleo en Tungurahua, Zhud en Cañar y Cordoncillo en El Oro, y en él participaron 50 escuelas, 4200 estudiantes y 209 profesores/as. Eje del proyecto constituía la participación de los/as actores/as comunitarios/as (padres de familia, docentes, estudiantes, directivos, líderes comunitarios, etc). Esta debía resultar en la creación de nuevas estructuras de participación institucionalizadas o hacia su institucionalización (como el Consejo de Red, los Consejos Escolares, los Consejos Estudiantiles y los gobiernos estudiantiles), que constituirían, a su vez, instancias de gestión de los procesos educativos de la comunidad. Estas instancias debían erigirse en nuevas estructuras de poder del régimen educativo local que el proyecto buscaba fortalecer. Es por ello que este proyecto recibiría la oposición de los núcleos de poder actuales (DIPEIBT, UNE, ciertos/as profesores/as "viejos", etc), aunque también contaría con el apoyo de los/as padres/madres de familia (tradicionalmente ausentes de la estructura de poder educativo).

Para su ejecución se constituyeron tres equipos técnicos que trabajaron en cada una de las provincias, coordinados por el responsable del PFC. Su desenvolvimiento a lo largo de seis meses, se dió en tres etapas (similares en los tres casos). Estas fueron: a) diseño y planificación (a cargo del equipo técnico en Quito) en base a siete productos esperados; b) promoción/difusión: visita *in situ* a la población meta; c) ejecución; d) evaluación; e) sistematización de la experiencia. La ejecución se orientaría a desarrollar la planificación

⁸¹ La fuente de este acápite es F. Esquel, "Informe Final sobre la Ejecución del Proyecto Autonomía Escolar" (Quito, febrero de 1999).

estratégica participativa; la conformación de los Consejos Escolares, Consejos Estudiantiles, Consejos de Red, gobiernos estudiantiles; el diagnóstico y rediseño del funcionamiento en red; la capacitación en educación para la democracia para los docentes; el diseño y ejecución de los proyectos educativos, y, finalmente, la evaluación del proyecto. En todas estas fases se promovió la participación de todos/as los/as actores/as comunitarias.

En cada una de las redes, sin embargo, los equipos técnicos debieron enfrentar realidades locales específicas. Así, por ejemplo, en Cordoncillo, dada la amplia cobertura de la red (30 escuelas) y su dispersión geográfica, se debió destinar muchas horas a la promoción directa del proyecto en las escuelas en el objetivo de desbloquear su desinformación a cargo de la UNE (pues se identificaba el modelo de gestión en red con el modelo privatizador). En Zhud, en cambio, se debió enfrentar una alta conflictividad étnico-cultural (mestizo-indígena) y la resistencia de "viejos" profesores opuestos al cambio, que, a la larga, lograría neutralizarse recurriendo en ciertos casos, a un manejo tinoso de las relaciones o influencias locales y promoviendo el diálogo, la participación y una amplia discusión en la aprobación del proyecto.

El proyecto concluyó en diciembre de 1998. La evaluación final, realizada en febrero de 1999, determinó una ejecución exitosa en las tres redes que se evidenció en: a) el mejoramiento de las condiciones de ejecución del proceso educativo (infraestructura, calidad de la educación, administración y gestión, ejecución de proyectos; b) la promoción de la organización de la comunidad educativa y la emergencia de nuevas estructuras de poder y gestión; c) la promoción de la participación comunitaria; d) incremento de las capacidades locales (administración, gestión, educación, liderazgo); e) unificación de las escuelas, profesores, redes en torno a objetivos concretos; y f) mejoramiento de la coordinación en red.

4. Los consensos en torno a la descentralización educativa⁸²

En noviembre de 1998 Esquel impulsaba la realización de tres foros sobre la *Participación de los Actores Locales en la Descentralización de la Educación* en Guayaquil, Cuenca y Tena que convocaría una participación de aproximadamente 100 personas de instituciones del Estado, la sociedad civil y organismos internacionales⁸³. Sus objetivos se orientaban a generar consensos en torno a los procesos de descentralización educativa y a diseñar estrategias para implementar un modelo educativo descentralizado en el país (FE, enero 1999:1).

Los foros siguieron una metodología participativa en base a la conformación de cuatro grupos de trabajo en los que se debatieron los temas y se formularon propuestas pertinentes.

⁸² No se sabe si este proyecto estuvo ligado al proyecto de Autonomía Escolar o si fue otra consultoría para el PROMECEB. En todo caso el tema es el mismo.

⁸³ En Tena se realizó el 12 de noviembre de 1998 y contó con la presencia de representantes de FOIN, FAOICIM, UNE, Foro de la Mujer, UNICEF, GTZ, FSC-DBN, FUNAMA, PROMECEB, MEC-BI y el Municipio del Tena. En Cuenca se realizó en la Universidad del Azuay el 19-11-98 y convocó la participación de FEDEPAL, UNE, PROMECEB, el Municipio y rectores de colegio. En Guayaquil se realizó el 24-11-98 en la F. El Universo (FEU) y convocó la asistencia de PROMECEB, F. Wong, Universidad Espíritu Santo, UCSG (FE, enero 1999:16,23,28).

Un relator se encargaba de sistematizarlas y presentarlas en las plenarios para la definición de acuerdos. La presencia de expertos/as en el tema y la participación de los/as actores/as locales contribuyó positivamente al esclarecimiento de los problemas.

Al finalizar los foros, los/as participantes habían llegado a los siguientes consensos en torno al tema: 1) la educación es importante para el desarrollo y es necesario mejorar su calidad; 2) la educación es obligación del Estado central, pero debe descentralizarse la asignación de recursos y generarse nuevas fuentes de financiamiento, con participación del sector privado, para lo cual era indispensable una reforma legal; 3) es necesario que las autoridades rindan cuentas sobre la administración educativa para lo cual debía promoverse la creación de Comités Provinciales de Vigilancia y Consejos Escolares y dotarse de mayor capacidad de decisión a las Direcciones Provinciales de Educación en lo relativo el control y evaluación de la gestión educativa; d) la capacitación continua de los/as docentes en nuevos contenidos y la generación de currículos con nuevos contenidos y enfoques debía institucionalizarse (FE, enero 1999:36 *passim*).

E. El trabajo en valores

A fines de 1998, la empresa ITABSA - filial de la Philip Morris -, la empresa más sólida en el mercado tabacalero en el Ecuador, proponía a Esquel la ejecución de un proyecto que implementaba en 17 países del mundo, 7 de ellos en América Latina⁸⁴. Esta empresa había participado en los talleres de *marketing social* promovidos por el PRS de Esquel, habiendo iniciado conversaciones con los directivos de la fundación para cooperar en acciones socialmente responsables⁸⁵. En realidad, el tema de la responsabilidad social no le era nuevo. Desde inicios de los 90 la Phillip Morris había decidido implementar políticas de inversión social como estrategia para mejorar su mercado⁸⁶, habiendo contratado a McGraw Hill-Lifetime Learning System para que desarrolle un paquete dirigido a menores en el objetivo de promover en ellos/as una actitud responsable frente al consumo de tabaco. Esta produjo el paquete denominado *Yo tengo P.O.D.E.R.*, cuya ejecución en el Ecuador se solicitó a Esquel, luego "de un sondeo de mercado para ver qué institución podía ejecutarla" y considerando "la experiencia que tenía en educación"⁸⁷. Esquel lo aceptó no sin antes vencer algunas resistencias.

La aceptación no fue fácil porque ITABSA era una empresa tabacalera que producía cierta resistencia. Pero, al final se planteó que si ITABSA no utilizaba el proyecto como promoción o *marketing* de su

⁸⁴ Nicaragua, Guatemala, Panamá, Perú, Uruguay, Paraguay y Argentina.

⁸⁵ Según Avelina Pérez, ejecutiva de ITABSA, en entrevista, Quito, 3-07-02.

⁸⁶ Una de las cuales era el diseño de programas de apoyo a la difusión de los riesgos de sus productos y su adecuado manejo, de las leyes que regulan su venta y utilización, y de programas que cultiven las cualidades necesarias para comercializar y utilizar los productos con seguridad.

⁸⁷ La información proviene de s/a128,s/f:24). También de entrevista con Avelina Pérez, Quito, 3-07-02.

firma, era un dinero bien utilizado⁸⁸.

A inicios de 1999 se firmaba el convenio Esquel-ITABSA para la ejecución de una primera fase del proyecto "Yo Tengo Poder" de 9 meses de duración. Su objetivo general se orientaba a fortalecer la personalidad de los jóvenes con la práctica de valores; su población meta eran adolescentes escolarizados; y su ámbito de intervención serían las ciudades de Quito y Guayaquil, por constituir un universo de influencia que garantizaba mayor impacto⁸⁹ (s/a128,s/f:3,11,28). Dadas las diferencias de las culturas locales, se decidió encararlo en una fase experimental (piloto) (s/a128,s/f:22). Para su implementación se establecieron alianzas locales: en Quito se firmó un convenio con el Municipio y en Guayaquil con la Fundación El Universo (FEU). Su operación combinó la modalidad de ejecución directa, a cargo de Esquel - en Quito- y el modelo de intermediación vía contraparte ejecutora en Guayaquil -la FEU-.

El proyecto se inició oficialmente la primera semana de febrero de 1999 (s/a128,s/f:14). Su primera fase se extendería hasta junio -en Guayaquil- y octubre en Quito y se concentraría en la estructuración de los equipos técnicos locales y la adaptación de los materiales enviados "desde Nueva York"⁹⁰. El equipo de Quito estaba constituido por J.G.Bonilla y María Elena Palacios; el de Guayaquil por Nila Velásquez, Paquita Calderón y Livia León, todas/os profesionales con trayectoria en el terreno educativo⁹¹. Globalmente, el proyecto se coordinaba desde Esquel en Quito. Sin embargo, "en lo que se refiere a la ejecución, Quito y Guayaquil eran independientes"⁹². En sus inicios debió tomarse en cuenta el contexto institucional diferente de ambas ciudades: mientras en Quito los colegios estaban en actividad, en Guayaquil estaban en período de vacaciones anuales.

Se optó por la estrategia de capacitar a maestros/as (facilitadores/as) a través de una metodología participativa, lo cual garantizaría la diseminación de la propuesta entre estudiantes y padres/madres de familia (s/a128,s/f:10). Para ello, se seleccionaron 10 colegios (5 en Quito y 5 en Guayaquil)⁹³, tratando de "mezclar colegios públicos y privados" y considerando que fuesen "grandes, significativos, históricos", representativos "de la diversidad socioeconómica de la población objetivo", y que demostrasen "interés en participar"⁹⁴.

⁸⁸ Entrevista con J.G. Bonilla, Quito, 3-07-02.

⁸⁹ Siendo la población urbana la mayor parte de los habitantes del país (56%), y encontrándose concentrada en las dos ciudades principales (Quito, 24% y Guayaquil, 27%), se decidió ejecutar el proyecto en las ciudades mencionadas (s/a128,s/f:22).

⁹⁰ Avelina Pérez, Quito, 3-07-02.

⁹¹ Entrevistas con J.G.Bonilla y Nila Velásquez, Quito y Guayaquil, 3-07-02 y 26-08-02, respectivamente.

⁹² Entrevista con J.G.Bonilla, Quito, 3-07-02.

⁹³ En Quito: Sebastián de Benalcázar, Fernández Madrid, Juan Pío Montúfar, Manuela Cañizares, María Mazzarello; en Guayaquil: Atti Pillahuaso, Jefferson, Leonidas García, Guayaquil y Academia Almirante Illinworth (s/a128,s/f:27,41).

⁹⁴ Entrevistas con J.G.Bonilla y N. Velásquez, 3-07-02 y 26-08-02, respectivamente.

Previamente, se hizo una promoción del proyecto entre las instituciones meta. La FEU en Guayaquil, invitó a los/as rectores/as de varios colegios a "una charla sobre educación en valores" en el marco de la cual se hizo su presentación, invitándoles a participar⁹⁵. En Quito, en cambio, se contactaba con los establecimientos mediante visitas directas. El proceso sería facilitado por el prestigio local de las convocantes. La ejecución se formalizó vía cartas de compromiso con los establecimientos que decidieron participar en cada ciudad, luego de lo cual se seleccionaron 11 coordinadores/as institucionales para su ejecución⁹⁶. Así, el equipo técnico ampliado constaba de 16 personas.

Inicialmente, la estrategia fue ejecutarlo a través del Departamento de Orientación y Bienestar Estudiantil (DOBE). En el caso de Guayaquil, la experiencia conduciría a reconsiderarla.

Originalmente se trataba de que el DOBE asumiese el liderazgo. Pero, cuando fuimos a trabajar a los colegios nos dimos cuenta que éstos no tenían liderazgo y que las personas que trabajaban allí no eran las más adecuadas. Les pedimos a los directivos que nombraran un coordinador, pero, sobre la marcha nos dimos cuenta que no, que esto tenía que ser asumido por todos los profesores del ciclo básico. ¿Por qué? Si este era un proyecto de educación en valores, ese no podía ser trabajo de una sola área, sino de todas. El mejor método de educación en valores es el testimonio. Si no se trabaja con todas las personas no es viable. También por eso se fueron integrando padres de familia y, en algunos casos, personal administrativo⁹⁷.

Una tarea inminente era la adaptación de la propuesta internacional al medio local. El proyecto original consistía en "hacer una campaña de prevención de alcohol y cigarrillos que se estaba aplicando en varios países de América Latina". A criterio del equipo el material era "pobre... elemental, no tenía consistencia teórico-metodológica"⁹⁸. La idea, por el contrario, era aprovechar dicho proyecto para trabajar en educación en valores, tema central en el proceso de humanización de las personas y vital en un país como el Ecuador, con severos problemas de identidad colectiva y liderazgos con profundos cuestionamientos éticos. El abordaje propuesto, pues, tenía pertinencia y actualidad, además de haberse introducido ya como un componente de la reforma educativa impulsada en los 90 por el MEC (s/a128,s/f:20). Tal enfoque precisaba que los profesores "estén convencidos de la educación en valores" para lo cual se requería "que estén claros teóricamente"⁹⁹.

En el proceso de adaptación, algunos integrantes del equipo asistieron a un curso de formación humana en valores en Brasil¹⁰⁰, aprovechando la oportunidad para recopilar

⁹⁵ Entrevista con Nila Velásquez, Guayaquil, 26-08-02.

⁹⁶ 5 en Quito y 6 en Guayaquil.

⁹⁷ Entrevista con N. Velásquez, Guayaquil, 26-08-02.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ No se indica quiénes fueron, información que tampoco se obtuvo en las entrevistas realizadas. El curso fue dictado por

materiales actualizados e innovadores en dicho tema. Seguidamente, se realizó un taller de análisis de la propuesta original y de las experiencias latinoamericanas orientado a lograr definiciones teórico-metodológicas propias (s/a128,s/f:9). Se definió su misión y visión, y, luego de algunos intercambios, se decidió asumir el enfoque sugerido por el equipo de Guayaquil. Para éste, "el punto de partida debía rescatar el Valor de la Razón" - propuesto por el filósofo y pedagogo Fernando Savater - y constituirla en eje aglutinante de todos los valores (Velásquez et al,2000:1-2).

Partimos del uso de la razón como elemento clave para el discernimiento, que hace que los chicos, en uso de su libertad, se adhieran a tal o cual alternativa. Para nosotros era más importante que los chicos tomen conciencia de su capacidad de decisión y que se preparen para hacer uso de su libertad. Fumar o no fumar era un asunto secundario. El joven debía asumir la responsabilidad de su propio desarrollo mental, psicológico, corporal¹⁰¹.

Adicionalmente, se adoptó la metodología experiencial-vivencial¹⁰².

Una vez clarificados los conceptos, los equipos se abocaron a la ejecución de grupos focales sobre la base de cuya información completarían la adaptación de la propuesta. El equipo técnico de Quito diseñó nueve instrumentos de medición para el efecto y se encargó de diseñar las estrategias de control del proceso. En los grupos focales de ambas ciudades participaron un total de 380 estudiantes, 189 profesores/as, 208 padres/madres de familia y 26 expertos/as. Cada estrato fue seleccionando de acuerdo a criterios que consideraron, según el caso, su capacidad de trabajo en equipo, representatividad, experiencia, estrato socio-económico, edad, entre otros (s/a128,s/f:40, 43). En ellos se discutieron los problemas de los/as jóvenes y los valores que se les debería inculcar a nivel individual, familiar y profesional (s/a128,s/f:45-46). De la conjugación de los problemas identificados y los valores formulados se redefinió la conceptualización del acrónimo P.O.D.E.R, otorgando a cada una de las palabras originales un nuevo contenido. Así, propósito era entendido como solidaridad, orgullo como autoestima, determinación: resistir las presiones y dar valor a la honradez, entusiasmo sería comunicación efectiva y responsabilidad: autocontrol (s/a128,s/f:49-51). En una segunda etapa del proyecto (2000-2001) "se cambió entusiasmo por empatía para enfatizar en la solidaridad"¹⁰³. Esta primera fase del piloto culminaría en junio de 1999 -en Guayaquil- y hacia octubre en Quito, en medio de "problemas políticos y continuas suspensiones de clases, que llegaron a tomar cerca de cincuenta días..."(s/a128,s/f:44).

La segunda fase -entre julio de 1999 e inicios del 2000- se orientó al diseño de materiales y ejecución de la capacitación a capacitadores/as. Los materiales de este primer

funcionarios de la Comisaría Municipal de Desarrollo de la Comunidad (no se indica de qué ciudad, ni en qué fecha) (s/a128,s/f:9).

¹⁰¹ Entrevista con Nila Velásquez, Guayaquil, 26-08-02.

¹⁰² Entrevista con J.G.Bonilla, Quito, 3-07-02.

¹⁰³ Entrevista con Nila Velásquez, Guayaquil, 26-08-02.

módulo titulado *Practica tus valores, construye el mañana* fueron elaborados, en su totalidad por el equipo técnico de Quito. Consistieron en cartillas, trabajadas en 17 versiones, hasta lograr que su estructura y contenidos respondiesen a los resultados obtenidos en los grupos focales, y una guía del docente, o cuadernillo, que contenía varias sugerencias metodológicas. También se elaboró un afiche promocional, para que el proyecto saliese de los muros institucionales y llegase al hogar del/a alumno/a. Adicionalmente se diseñó un sistema de control y medición de impacto (s/a128,s/f:50).

De inmediato se procedió a la capacitación de los/as capacitadores/as (maestros/as). Esta contempló una fase de acercamiento para presentarles el proyecto e invitarles a inscribirse. El estilo de acercamiento varió en Quito y Guayaquil: allá se convocó vinculando el proyecto a la reforma educativa; acá se prefirió hacerlo a través del manejo de las cartillas. En ambas localidades, la respuesta fue mayor que la prevista. La selección definitiva de los docentes también varió en Quito en Guayaquil: en la primera se realizó de acuerdo a las preferencias de los alumnos; en la segunda se hizo según el criterio de los/as coordinadores/as institucionales (s/a128,s/f:55-56).

La capacitación se dió a dos niveles: primeramente en formación humana, orientada a entrenar al/a maestro/a en el enfoque teórico-metodológico para la transmisión de valores al adolescentes. Para ello se recurrieron a técnicas de *insight*, autovaloración y pautas de crecimiento personal. Adicionalmente se les entrenó en la metodología experiencial-vivencial. También se hicieron ejercicios de información, reflexión, introspección, aplicación controlada y planificación para la socialización de lo aprendido (s/a128 , s/f:55-56). El segundo nivel fue la capacitación en el manejo y aplicación de las cartillas. En total fueron capacitados/as 124 docentes en ambas ciudades.

El próximo paso fue la capacitación de los/as estudiantes previa suscripción de un acta de compromiso con cada docente. Esta se realizó a fines de 1999 en Guayaquil y en los primeros meses del 2000 en Quito. Los talleres se trabajaron a partir de los valores. Grupos de estudiantes conducidos por un/a maestro/a reflexionaban en torno a un valor. Luego, se realizaban plenarias en las que se vaciaba el debate grupal y se planteaban opciones y acuerdos¹⁰⁴. En las sesiones participaron 5.330 estudiantes¹⁰⁵.

La evaluación del proyecto concluyó que éste había rebasado todas las expectativas previstas en cuanto al número de estudiantes, maestros/as y padres/madres de familia convocados/as¹⁰⁶. Adicionalmente, el proceso validó los contenidos de la propuesta teórico-metodológica como acordes a las necesidades nacionales y reafirmó la validez de la estrategia de trabajo con los colegios para garantizar su continuidad. El proyecto había tenido una acogida favorable de la comunidad educativa, y, aunque incipientes, se habían podido constatar "cambios de actitud de alumnos, profesores y padres de familia" (s/a128,s/f:86). La fase piloto del proyecto concluiría en marzo del 2000.

¹⁰⁴ Entrevista con Norman Wray, Quito, 19-06-02.

¹⁰⁵ 1914 estudiantes y 42 profesores en Guayaquil y 3.416 estudiantes y 82 docentes en Quito (s/a128,s/f:69).

¹⁰⁶ Se esperaban solo 60 alumnos y 20 profesores.

1. La continuidad del proyecto

Nuevas fases del proyecto se desenvolverían en la tercera etapa de vida de Esquel (2000 en adelante). Aun cuando no correspondan a la etapa que estamos abordando, nos parece pertinente presentarlas aquí, de modo de evidenciar los cambios, continuidades e impactos que a la larga registró el proyecto. Veamos.

Dados sus exitosos resultados se firmaba un nuevo convenio con ITABSA para su continuación por un año adicional iniciándose en mayo de ese año su segunda etapa (2000-2001). Ella siguió la misma propuesta teórica metodológica, e idéntico esquema de ejecución. Sin embargo, exhibió algunos cambios. En primer lugar, la cobertura se amplió a 60 colegios (30 en Quito y 30 en Guayaquil), públicos y privados, incluyendo religiosos¹⁰⁷, lo que involucró una participación masiva de 23.042 personas (1299 profesores/as, 19.743 estudiantes y 2000 padres/madres de familia)¹⁰⁸. En el trabajo con los/as maestros/as también hubo cambios. En Quito se trabajó con dos tipos de grupos: profesores/as y orientadores/as, y representantes de los colegios; en Guayaquil, en cambio, se decidió convocar a todos/as los/as profesores/as de 8avo básico. Al igual que la fase anterior, los informes dieron cuenta de un impacto superior a las expectativas.

En 2001 se iniciaría la tercera fase del proyecto, que registraría cambios y continuidades. Se mantuvo la orientación teórico-metodológica, las estrategias de implementación y el trabajo autónomo de los equipos. En Guayaquil en las tres fases se había registrado una continuidad del equipo técnico, añadiéndose en ésta, tres facilitadoras; en cambio el de Quito había sufrido variaciones y cierta inestabilidad que había retrasado su ejecución durante la segunda fase. Hacia el 2001 Esquel establecería una alianza con la Fundación Hoy en la Educación (FHE) y la Federación Ecuatoriana de Clubes UNESCO (FECU) para una división técnica del trabajo: la primera se encargaría del diseño-ejecución de la capacitación a los/as docentes y del seguimiento a su aplicación en el aula; la segunda se encargaría de establecer los contactos con las instituciones educativas y hacer el seguimiento del proyecto. Un consultor del PFC se encargaría de coordinar-monitorear el proyecto a nivel interregional¹⁰⁹. En esta fase, el seguimiento por parte de Esquel sería más estricto y seguiría procedimientos técnicos¹¹⁰. Asimismo, los talleres de evaluación habían permitido

¹⁰⁷ Sobre los nombres de los colegios, véase FE, FEU, junio-diciembre2000:3; PYTP,s/f:4. Su selección siguió los criterios ya descritos.

¹⁰⁸ En Quito: 744 profesores, 10.164 estudiantes, 1000 padres de familia y 30 colegios; en Guayaquil, 555 profesores, 9.579 estudiantes, 1.000 padres de familia y 30 colegios (FE,FEU,junio-dic2000:2). Hay algunas imprecisiones en los datos. En un informe sobre el proyecto en Quito se indica que fueron 27 los colegios participantes, en otro que fueron 60. También en el cuadro sobre participantes de Quito se consignan 10.000 padres de familia. Se han considerado errados esos datos y por contraste de información se ha asignado el número de 30 colegios participantes y 1000 padres de familia.

¹⁰⁹ Entrevista con Norman Wray, Quito, 19-06-02.

¹¹⁰ "Tenemos tres formularios desarrollados para: 1) el responsable institucional; 2) maestros capacitados; y 3) estudiantes. Estos formularios tienen 9 y 10 preguntas relacionadas con el proyecto: cómo han trabajado, cuándo, si conocen la temática,

perfeccionar los materiales y la metodología. De estos intercambios salió la necesidad de trabajar el tema de la migración con el valor de la responsabilidad, por ejemplo¹¹¹.

En esta fase la cobertura se amplió considerablemente, tanto en número de colegios (60 en cada ciudad)¹¹², como territorialmente: en Guayaquil se amplió a colegios de zonas rurales de la provincia del Guayas y de las provincias de Los Ríos y Cañar (Playas, Babahoyo y Bucay); en Quito se extendió al cantón Mejía de la provincia de Pichincha. Adicionalmente, en alianza con la F. Banco del Pichincha y la F. Fé y Alegría se amplió la cobertura a la provincia de Loja. En total participaron 31.171 alumnos/as, 1.858 profesores/as y 4000 padres/madres de familia¹¹³, consolidándose su alcance masivo.

En este año, tanto en Quito como en Guayaquil se trabajó con profesores/as y alumnos/as de 8avo y 9no grado. En uno de los colegios de Quito, el equipo local apuntó a un cambio: dió "capacitación a los alumnos y no a los maestros para ver si el proceso podía ser multiplicado".

Fue -dice Norman Wray- una experiencia muy rica que nos llevó a proponer, en una cuarta fase, la formación de *Clubes Yo tengo Poder*, o a fortalecer las organizaciones juveniles ya existentes en el trabajo de valores¹¹⁴.

Adicionalmente, se elaboró un segundo módulo sobre *Mediación y resolución de conflictos en la escuela*.

Aunque no ha sido posible evaluar objetivamente el impacto del proyecto, los/as ejecutores/as han podido apreciar un cambio de actitud tanto en docentes cuanto en alumnos/as. Se observa un afán "de superación profesional" traducida en demandas de capacitación por parte de los/as maestros/as, así como "iniciativas de responsabilidad social", orientadas, por ejemplo, a la solución de los problemas de los/as estudiantes, hijos/as de migrantes, etc. Un ejemplo de su impacto nos lo proporciona Nila Velásquez en el siguiente testimonio:

Un chiquito en la evaluación dijo que no le gustaban las matemáticas y que un amigo le daba haciendo los deberes. Luego de que estuvo en el proyecto *Yo Tengo Poder* se planteó que él es responsable de su propio aprendizaje y que tuvo que aprender matemáticas. A otros les da por la solidaridad: trabajan con los niños de la calle¹¹⁵.

etc. Además, hacemos reuniones periódicas con los coordinadores institucionales para corregir las metodologías". (Entrevista con Norman Wray, Quito, 19-06-02).

¹¹¹ Entrevista con Norman Wray, Quito, 19-06-02.

¹¹² Entrevista con N. Wray, Quito, 19-06-02.

¹¹³ Estos últimos solo en Guayaquil.

¹¹⁴ Entrevista, Quito, 19-06-02.

¹¹⁵ Entrevista, Guayaquil, 26-08-02.

Por añadidura, el proyecto ha tenido una incidencia pública. Sin que el equipo lo haya buscado, la Dirección Provincial de Educación de Guayaquil lo había incluido en su plan anual (2002). Para el equipo técnico local, sin embargo, la incidencia a nivel ministerial "es una pérdida de tiempo y energía. Es muy difícil institucionalizar algo que no nazca desde dentro del MEC". Por ello, en su criterio, "la mejor manera de influir en las políticas públicas es trabajar y capacitar a los maestros que trabajan en las instituciones públicas. No implica burocratización y es muchísimo más duradero"¹¹⁶. En Quito, por su parte, el MEC había incluido la experiencia de Esquel, entre otras, en la elaboración de un currículo sobre valores. "Ellos están conscientes del trabajo desarrollado y de la importancia de la cobertura". No cabía duda que, a estas alturas, la institución se había convertido ya "en un referente en el trabajo de valores"¹¹⁷.

F. Resultados y lecciones del trabajo en democracia

Como hemos visto, fue en su segunda fase de vida institucional que Esquel constituyó programas orientados a intervenir más sostenidamente en el eje democracia, consolidando esta línea de acción hacia el final del período, según nos lo revelan los resultados obtenidos por sus dos programas¹¹⁸.

Entre 1995-1999 el PRS y el PFC ejecutaron 10 proyectos (5 cada uno) con una inversión total de \$2'388.883,54, de la cual Esquel canalizó \$2'346.907,30 (98.24%) y las contrapartes \$41.976,19¹¹⁹. Adicionalmente, a través de cuatro campañas solidarias el PRS levantó fondos por \$643.873,31 (*Véase Cuadro No. 19, Anexo 1*). Su población objetivo fueron niños/as y jóvenes, pero a través del PRS se incorporaron empresarios/as, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía en general. Su ámbito fue, prioritariamente, urbano y secundariamente rural-urbano; su cobertura: nacional (PRS) e interregional y secundariamente local (PFC). Ambos programas constituyeron a educación-capacitación y ciudadanía en sus áreas prioritarias.

Las acciones beneficiaron directamente a 36.619 personas e indirectamente a 98.715, evidenciado un alcance masivo. Un total de 84.967 personas fueron capacitadas mediante 713 eventos formativos. Adicionalmente, se generaron 10 productos de difusión y se promovió la elaboración de 4 planes. Se intervinieron 333 instituciones educativas (escuelas, colegios y universidades) y 1.742 organizaciones, creándose 122 organizaciones adicionales, 2 redes, además de participarse en otras 13. Además, 146 voluntarios/as fueron incorporados a sus

¹¹⁶ Entrevista con N.Velásquez, Guayaquil, 26-08-02.

¹¹⁷ Entrevista con Norman Wray, Quito, 19-06-02.

¹¹⁸ Aún cuando el trabajo en el área de justicia se inicia en 1998, no se incorpora al análisis de esta fase, dado que el grueso de su acción se desenvuelve en la tercera fase de vida institucional.

¹¹⁹ El PRS invirtió \$2'236.086,20 (FE: \$2'225.402,30; contrapartes: \$10.683,80). El PFC: \$152.797,39 (FE: \$121.505,14; contrapartes: \$31.292,39). Véase Cuadros No.116-123 en Anexo No. 2.

acciones¹²⁰.

Más allá de los resultados cuantitativos, cabe preguntarse, ¿qué lecciones dejó la experiencia?

Una lección confirmada fue la necesidad de partir de un diseño orgánico cuando el propósito es el lanzamiento de un programa. Así, mientras el PRS escenificó una intervención racional, basada en una sistematización de su experiencia y una investigación que dotó de un fundamento teórico-metodológico a su programa escrito, el PFC no partió de ningún diseño programático, lo cual le convirtió en una suma de proyectos valiosos, pero sin una articulación orgánica. Fue el marco filosófico y la estrategia institucional lo que otorgó coherencia a sus actividades, impidiendo que sus esfuerzos se diluyesen. En el caso del PRS, el diseño redundó en el éxito de su convocatoria y en los impactos registrados entre su población capacitada, convertida ya en multiplicadora de prácticas socialmente responsables.

En el segundo caso, esa falta de reflexión inicial ha determinado que los resultados no fuesen los mejores, sobre todo si se los ve a nivel nacional¹²¹.

A pesar de ello, esta fase fue rica en aprendizajes por parte del PFC que pasó de un empirismo en la ejecución de los foros/diálogos para la concertación, a una intervención guiada por una metodología y procedimientos técnicos orientados a garantizar la cristalización de consensos. Asimismo, pasó de la interpelación a líderes tradicionales -típica de la primera etapa- a la interpelación a niños/as y jóvenes, a quienes convirtió, paulatinamente, en sus principales interlocutores. Una última lección aprendida fue que la estrategia de capacitación implementada con la comunidad educativa posibilitaba desarrollar una cobertura masiva de los proyectos, lo cual garantizaba un mayor impacto.

G. Perfil de la intervención e impactos globales en la segunda fase

1. El perfil de la intervención¹²²

Entre 1995-1999 los programas de F.Esquel ejecutaron un total de 193 proyectos: más del doble de la fase anterior. Según la nomenclatura actual de programas, 63 (32.6%) corresponderían a PNYJ, 93 (48.2%) a DHS, 15 (7.8%) a DyFC y 22 (11.4%) a Desarrollo Empresarial (DE). De las 193 operaciones, 172 (89.1%) correspondieron a proyectos, 18 (9.3%) fueron empresas y 3 (1.6%) adquirirían el rango de programa, evidenciando el inicio de una diversificación en el tipo de operación de la institución. De los 193 emprendimientos, 174 (90.2%) habían concluido y 18 se habían suspendido o liquidado, evidenciando una eficiencia en la intervención.

En esta fase se amplió el trabajo a 17 provincias¹²³. Considerando la acción según

¹²⁰ Véase Cuadros No. 133, 165-178 (fase 1995-1999) en Anexo No. 2.

¹²¹ Entrevista con Cornelio Marchán, Quito, 11-10-02.

¹²² Véase Cuadros No. 76-132 (fase 1995-1999) en Anexo 2.

provincias se registran 240 operaciones. Las provincias más intervenidas fueron: Pichincha (56, 23.3%), Guayas (23, 9.6%) y las tres provincias del Austro Sur (Azuay, Cañar y Loja) con 51, 18 y 27 proyectos respectivamente, que concentrarían el 40.4% del total de operaciones en esta fase, lo cual marcaría un cambio en relación al perfil de intervención del primer período. Según región, se registró un considerable aumento de emprendimientos en la sierra (con 178 operaciones, 74.2%), una disminución relativa de la acción en la costa (42, 17.5%), así como en la amazonía (9, 3.75%) (Véase Cuadro No. 21, Anexo I). En lo que respecta al ámbito, creció la orientación rural y rural-urbana aunque se mantuvo una ligera primacía del ámbito urbano (69, 35.8% ámbito urbano; 65, 33.7% rural y 49, 25.4%, ambos). Por otro lado, perseveraron las mismas tendencias en la cobertura: mayoritariamente local (144 proyectos, 74.6%), con pocos proyectos de alcance nacional, regional e interregional (29, 15%; 9, 4.7% y 11, 5.7%, respectivamente)¹²⁴.

De los 192 proyectos, 182 (94.3%) se inscribieron en el eje desarrollo, continuando la misma inclinación de la fase anterior. No obstante, se quintuplicaron los proyectos orientados al eje democracia (de 14 en la primera fase a 71, 36.8% del total en la segunda fase), evidenciando una predisposición al crecimiento de esta línea de acción¹²⁵. En el eje desarrollo, se mantuvieron las preferencias por educación-capacitación y proyectos económicos (117 proyectos, 60.6%; 72, 37.3%, respectivamente), mientras disminuyeron los proyectos en salud (11, 5.7%). Al igual que la fase anterior, el resto de proyectos se distribuyeron en una variedad de otras áreas. Dentro de los proyectos económicos, siguieron siendo más atendidos los artesanales, agropecuarios y agroecológicos, aunque aumentaron los proyectos comerciales. Asimismo se observó un mayor número de proyectos en hábitat y comunicación (10 y 14, 5.2% y 7.3%, respectivamente). En cuanto a los proyectos orientados al eje democracia, las áreas más relevantes fueron ciudadanía (55, 28.5%), formación en deberes y derechos (46, 23.8%) y fortalecimiento socio-organizativo (24, 12.4%). Finalmente, continuó la preferencia por auspiciar proyectos orientados a jóvenes (90, 46.6%) y niños/as (42, 21.8%), a mujeres e indígenas y campesinos/as (47, 24.4%; 20, 10.4%; 17, 8.6%), aunque se registró una cierta diversificación con la incorporación de nuevos públicos-meta, tales como empresarios/as (17, 8.8%) y ciudadanía en general (12, 6.2%).

2. Los impactos globales¹²⁶

Entre 1995-99 los proyectos auspiciados por FE beneficiaron directamente a 192.025 personas e indirectamente a 452.394, y, aunque emergentes, solo 3 iniciativas se orientaron al beneficio de "toda la sociedad". En comparación con la fase anterior, se registró una disminución en el número de beneficiarios directos y un aumento en los beneficiarios

¹²³ Las nuevas fueron las provincias de Orellana y Carchi.

¹²⁴ Véase los Cuadros · 27 en adelante en Anexo 1 de este estudio.

¹²⁵ Hay algunos proyectos que se orientan a los dos ejes; de ahí que la suma de proyectos según ejes sea mayor.

¹²⁶ Véase Cuadros No. 133-178 (fase 1995-1999) en Anexo No. 2 a este estudio.

indirectos.

Sin embargo, en comparación con la primera etapa, en ésta es notoria una *hipermultiplicación* de los impactos, prácticamente en todos los frentes: los empleos aumentaron de 5 a 648; se instalaron 20 microempresas (contra 1 de la primera fase), 18 bajo el sistema de riesgo con un monto de inversión total de \$2'098.133,90 canalizados por Esquel y los/as socios/as gestores/as. Además se generaron 49 talleres artesanales (contra 3 de la anterior), interviniéndose en 124 UPAS y casi triplicándose el número de huertos familiares y comunales respecto a la primera etapa (932 frente a 382). Todo ello fue acompañado por el otorgamiento de crédito (inexistente entre 1990-1994): 8.669 créditos fueron concedidos por un monto de \$1'064.390 que beneficiaron a miles de pequeños emprendedores agrícolas, comerciales e industriales en todo el país. Otros emprendimientos mantuvieron la misma modesta tendencia de la primera fase, aunque también en nuevos ámbitos: 3 unidades de comercialización, 3 de servicio turístico, 4 estanques piscícolas, y 2 viveros. De los 176 proyectos inscritos en el eje de desarrollo, 34 (19.3%) indicaron que hubo un mejoramiento de la producción y 49 (28%) un mejoramiento del ingreso. Asimismo, 103 (58.5) registraron iniciativas ambientales; 41 (23.3%) incorporaron innovaciones tecnológicas; 24 (13.6%) instalaron equipos para la producción y 10 (5.7%) proporcionaron asesoría técnica, evidenciando un avance cualitativo en la acción. Un solo proyecto se orientó a una recuperación tecnológica tradicional, lo cual manifiesta una continuidad en el estilo de intervención orientado a una modernización de sistemas tradicionales.

En lo relativo al ámbito social también se *hipermultiplicaron* los impactos respecto del primer período: un total de 235.011 personas fueron capacitadas (frente a 13.483); 694 instituciones educativas y 2.237 organizaciones fueron intervenidas (aumentando en 15 y 16 veces respecto del 90-94). De 193 proyectos, 78 (40.4%) registraron enfoque de género. Se crearon, además, 192 organizaciones y 36 redes, registrándose la participación en otras 64 redes (frente a 3 y 2, respectivamente). Asimismo se ejecutaron 7.313 eventos formativos (talleres, foros, seminarios, ferias, diálogos, campañas educativas, etc) –contra 295 de la primera fase-. En una línea nueva, se produjeron 223 planes o proyectos de desarrollo/estratégicos, y se registró el otorgamiento de 737 becas que beneficiaron a 194 becarios/as. En lo relativo a salud, 20.126 personas fueron atendidas y se contaron 70 rehabilitados. Además, se edificaron (o mejoraron) 78 infraestructuras y 45 viviendas. Finalmente, se produjeron 90 productos de difusión (*Véase Cuadros No. 22, 23 y 24, Anexo I*).

Los datos revelan una intensificación de la acción, de alcance masivo, encaminada a apoyar emprendimientos de perfil productivo-empresarial, educativos-formativos con perspectivas de mayor sostenibilidad.

3. Las lecciones de la experiencia

Cada uno de los programas aportó cruciales aprendizajes para la proyección de la acción institucional. Una primera lección que dejó la experiencia de PROCESO, el Foro de la Juventud y la elaboración de los PDLs, fue el reconsiderar la importancia de la determinación de los factores estructurales sobre las iniciativas de desarrollo. En los tres casos se

evidenciaron dichos límites manifestados ora en la estructura dependiente de la economía, ora en la cultura política clientelar y autoritaria impregnada en la mentalidad y comportamiento de los/as actores/as, que frustraron los alcances de la intervención. Dicha realidad le planteaba la necesidad de diseñar estrategias orientadas a minimizar la ingerencia de dichos factores en sus acciones, so pena de diluir los logros obtenidos.

Todos los programas le enseñaron a Esquel que la estrategia de capacitación era la herramienta apropiada para promover procesos de desarrollo y conseguir el empoderamiento de los/as excluidos/as. Empero, el PDHS-Austro le pondría de cara a una nueva estrategia de intervención sustentada en la elaboración de PDLs, orientados al empoderamiento de las poblaciones con escasos recursos en territorios específicos. De su experiencia de trabajo con los/as jóvenes, también había aprendido que el empoderamiento *per se* no constituye una alternativa, pues la adquisición de poder se realiza en contextos políticos concretos, bajo reglas delimitadas por un sistema político clientelar y autoritario. De manera que, la lección aprendida llevaba a replantearse el tema del poder en la intervención social: ¿Sobre la base de qué concepto de poder y de qué objetivos de poder debe construirse el proceso de empoderamiento de los/as actores/as excluidos/as? era la pregunta que emergía de la experiencia.

PROCESO y el PDHS del Austro le enseñarían también que debía orientar su acción fundamentalmente a los *pobres con potencialidades*, gente que pudiera insertarse exitosamente en el mercado, que tuviese una mentalidad moderna, y que, por consiguiente, garantizase un real impacto de la inversión social. Estos también le mostrarían que los/as pobres eran excelentes pagadores/as, evidenciando las potencialidades de los programas de microfinanzas a futuro. En términos de líneas de inversión exitosas, los programas de becas habían demostrado que su inversión era altamente eficiente: demandaban pocos recursos y los impactos eran reales pues se había conseguido un efecto irreversible en la vida de los/as becarios/as. Se comprobaba también que la combinación de solidaridad del donante con la promoción de la responsabilidad social del/la becario/a genera ciudadanos/as conscientes y comprometidos/as. De las campañas del PRS, Esquel aprendió la enorme solidaridad de la gente más pobre en momentos de crisis, así como de cierta insensibilidad de las élites pudientes. También aprendió que éstas pueden sensibilizarse hacia la inversión social en la medida en que se les interpela de manera continua y sostenida, mediante un discurso lo suficientemente persuasivo que incorpore la noción de utilidad para el negocio.

De los foros aprendió que la estrategia de base territorial (de lo local a lo nacional) era apropiada para promover procesos de concertación entre actores diversos. También asimiló que la ejecución de un foro debe seguir una metodología apropiada para cristalizar y llevar a cabo los consensos logrados en el ejercicio. Otra lección aprendida fue que los/as interlocutores/as de los foros ya no deben ser los líderes/esas tradicionales, miembros de las élites dominantes, sino fundamentalmente niños/as y jóvenes, cantera de nuevos liderazgos.

En términos administrativos, aprendió que todo programa debe tener un fundamento teórico-metodológico, partir de una sistematización de experiencias, de ser posible, de una investigación que posibilite formular con claridad sus objetivos, estrategias y hasta el discurso apropiado para interpelar a su población meta, de modo de garantizar su intervención exitosa. Un programa no puede ser una suma de proyectos sin relación. Debe ser una articulación

orgánica de procesos, orientado por una política y metas concretas.