

## **TERCERA FASE (2000-2005)**

## XI. Cambio institucional

La tercera fase de vida de Esquel se abrió en el 2000 y continúa hasta el momento actual, aunque, en realidad, empezaría a gestarse desde 1999, año de transición, de crisis institucional agudizada por la depresión del contexto nacional. La nueva etapa se caracterizará por una reestructuración institucional y una reorientación de su modelo de intervención

### A. 1999: un año de ruptura

Cuando en 1999 Cornelio Marchán proponía la necesidad de construir "organizaciones inteligentes"<sup>1</sup> estaba formulando una vía de salida a la crisis por la que atravesaba Esquel. En efecto, ya desde mediados de 1998, en algunos programas se verificaba un proceso de introspección orientado a diagnosticar las fortalezas y debilidades institucionales, en aras de una mayor eficiencia. En 1999-2000 ese proceso se extendería a toda la institución. A través de talleres, documentos, circulares, sistematizaciones, la planta institucional se abocaría a una intensa reflexión de la experiencia, sugiriendo cambios en el modelo de gestión e intervención. Una conjunción de eventos internos y externos sucedidos en 1999 habían transparentado sus aprietos, precipitando sus vías de salida.

En efecto, la crisis integral de 1999 había intensificado "el costo del país" traducido en

---

<sup>1</sup> En su discurso "Solo Dios tiene la razón, los demás que traigan datos..." (mimeo, s/f36) Se ha establecido esa fecha por cotejamiento con otros documentos (s/a, "Filantropía, responsabilidad y ciudadanía. Notas introductorias al tema", mimeo, s/f5) que también contienen ideas sobre el tema y presentan fechas o eventos cercanos a 1999.

una creciente merma de recursos de la cooperación técnica internacional<sup>2</sup>, lo cual actualizaba el siempre presente tema de la sostenibilidad. Pero, cuando en septiembre de 1999 Esquel decidía suspender el PDHS, rompiendo con una de sus aliadas estratégicas (la ERPB), el problema dejaría de ser de sostenibilidad, para pasar a ser de sobrevivencia institucional<sup>3</sup>. "1999 fue un año de ruptura. Había un estado interno complicado. Todo estaba revuelto" testimonia Lucía Durán<sup>4</sup>. De repente, en medio de la más profunda crisis económica del país, se quedaba sin los recursos de su programa "más grande"<sup>5</sup>, teniendo que prescindir de un equipo consolidado de profesionales altamente competentes, a cuya formación había contribuido. La "caída del PHDS" generó graves problemas de captación de recursos<sup>6</sup>, planteando en todas las áreas "la necesidad de reflexionar sobre la diversificación de la 'base filantrópica'". Pero, no solo eso. El "remezón" pondría al descubierto el "agotamiento del modelo" institucional, algo que no había sido percibido en "épocas de bonanza", cuando "no había de qué preocuparse" y se podía "ser más laxo en prácticas y eficiencia"<sup>7</sup>. ¿Qué es lo que estaba sucediendo?

Ninguno de los diagnósticos internos ponía en duda la solidez institucional forjada en el yunque de un tenaz esfuerzo de una década. Se enfatizaba, especialmente, en su enfoque no asistencialista, sustentado en la actoría social y orientado a fomentar las potencialidades humanas de las poblaciones más excluidas, su visión estratégica, sus proyectos nacidos de las iniciativas de las bases, su política de alianzas encaminada a una cooperación autogestionaria, su experiencia acumulada en varios frentes de acción, su vocación por el diálogo y la concertación, su transparencia en el manejo de recursos, su imagen pública prestigiosa que generaba confianza en los más diversos interlocutores y beneficiarios (s/a129,s/f:1; s/a50,s/f:1-3; Schuldt,2000:47-49). Sin embargo, en esa coyuntura las reflexiones pondrían la monta en las falencias, ciertamente, con un sentido propositivo, porque de lo que se trataba era de encontrar un camino de salida a la crisis.

Las debilidades eran múltiples y en diversos campos. Primeramente, la *ausencia de una política única de programas*. Esto se traducía, por una parte, en la creación de programas sin un fundamento teórico-metodológico.

No había una estructura sólida para las cosas que se hacía. Se actuaba sobre la coyuntura, sobre las oportunidades, pero no se iba construyendo institución. No se creaban programas a partir de una reflexión sostenida sobre el desarrollo, sino si había financiamientos para proyectos puntuales. Se

<sup>2</sup> Entrevista con Boris Cornejo, Quito, 16-10-02.

<sup>3</sup> Las razones para esto están expuestas en el acápite 5, sección B del capítulo V.

<sup>4</sup> Entrevista, Quito, 2-10-02.

<sup>5</sup> El programa tenía un financiamiento de más de \$5 millones.

<sup>6</sup> "Tratábamos de acercarnos a la cooperación internacional y no había respuesta porque todos eran amigos. Las puertas estaban cerradas" (Entrevista con Lucía Durán, Quito, 2-10-02).

<sup>7</sup> Entrevista con Lucía Durán, Quito, 2-10-02.

trataba de darles lógica con el nombre de programa, pero no tenían coherencia, lógica metodológica, ni un concepto. No había problematización<sup>8</sup>.

Resultado de ello también era la dispersión espacial de proyectos y su falta de conexión (Schuldt,2000:50), así como una "línea de eventos" que marcaba la pauta de ciertos programas<sup>9</sup>. Pero, tal falencia también se manifestaría en una fragmentación de sus direcciones que funcionaban como "compartimentos estancos": "cada jefe/a con su gente; había como tres fundaciones en una"<sup>10</sup>. La crisis evidenciaría tal balcanización institucional pues afectaría de manera desigual a los programas<sup>11</sup>, y desnudaría la "débil coordinación interna" entre ellos (FE,s/f34:3).

Puede deducirse de ello, la ausencia de un equipo técnico que trabajara mancomunadamente. Se verificaba una falta de comunicación interna, de objetivos comunes, además de que, dado su crecimiento, algunos integrantes desconocían su filosofía, o no se identificaban con ella, evidenciándose, incluso, una falta de lealtad a su misión (s/a130,s/f:1-2). La falta de trabajo en equipo duplicaba esfuerzos redundando en ineficiencia institucional<sup>12</sup>. Todo ello había derivado en la generación de "un ambiente de espacios super cerrados, llenos de hostilidad", caracterizados por las malas relaciones entre la gente<sup>13</sup>. Más allá de lo personal, dicha hostilidad podía encubrir los cambios de enfoques y conceptos que la experiencia de cada programa dejaba en los equipos - según pudo verse en el PDHS -, traduciéndose en un desfase conceptual interno que no se ventilaba, ni consensuaba, dada la ausencia de espacios apropiados para su socialización, así como la falta de una cultura de sistematización de la experiencia institucional.

En lo relativo a la intervención, se registraba un agotamiento del modelo de intermediación, dada la resistencia de los donantes a canalizar recursos hacia las intermediarias<sup>14</sup>. Por otro lado, el rol de "dadora de fondos y receptora de informes"<sup>15</sup>, le

---

<sup>8</sup> Era el caso de los sucesivos PDHS creados desde 1998 (Entrevista con Lucía Durán, Quito, 2-10-02).

<sup>9</sup> Entrevista con Edison Palomeque, Quito, 31-10-02.

<sup>10</sup> Entrevista con Lucía Durán, Quito, 2-10-02. La "compartimentalización" de los programas, así como la "relativamente poca permeabilidad entre los distintos grupos de programas o proyectos" fue señalada también en el Taller de Integración y Técnicas de Negociación facilitado por Sagal en 1999 (CFPI,s/f:3).

<sup>11</sup> "La vivencia de la crisis es desigual de acuerdo a la situación de cada equipo, lo que evidenciaba la fragmentación institucional" (Entrevista con L. Durán, Quito, 2-10-02).

<sup>12</sup> "...había una falta de coordinación entre el equipo que captaba recursos y el personal técnico (ejecutor) y habían actividades aisladas de captación de recursos. Había duplicación de esfuerzos, falta de eficiencia por falta de coordinación... Captación de recursos trabajaba aisladamente de la coordinación técnica" (Entrevista con Saskia Izurieta, Quito, 21-10-02).

<sup>13</sup> Entrevista con Lucía Durán, Quito, 2-10-02.

<sup>14</sup> Entrevista a Boris Cornejo, Quito, 16-10-02.

<sup>15</sup> Entrevista a L. Durán, Quito, 2-10-02.

había dejado algunas lecciones amargas. En primer lugar, sobre la paternidad de los proyectos: algunas ONGs percibían que Esquel se "apropiaba" de proyectos que no le pertenecían pues "solo" los financiaba<sup>16</sup>; en cambio Esquel sentía que también podía reivindicarlos como "suyos", aún cuando, en realidad, considerase que su verdadera propietaria era la comunidad. Un segundo problema fueron los efectos adversos de su intermediación con las ONGs: al fortalecer sus capacidades había creado sus propias competidoras. "Poco a poco nos ibamos quedando sin piso, porque las financieras preferían dar directamente a las ONGs"<sup>17</sup>. Algunas de ellas, incluso, habrían presionado a la cooperación internacional para la entrega directa de recursos<sup>18</sup>. Adicionalmente, habían falencias en el monitoreo de los proyectos, diagnosticándose una "planificación con incompletos instrumentos de medición de resultados e impacto definidos por esfuerzos de corto plazo" (FE,s/f34:3).

Las soluciones a todos estos problemas empezaron a formularse tan temprano como diciembre de 1998, cuando se realizaría un primer taller de planificación estratégica que arrojaría una serie de tareas que no lograrían concretarse aún. Tendría que transcurrir un año más para que las demandas de cambio empezaran a ser canalizadas orgánicamente a través de varios talleres institucionales realizados entre diciembre de 1999 y noviembre del 2000, y mediante propuestas que algunos funcionarios socializaron por aquel entonces<sup>19</sup>. Los objetivos de los talleres evidenciaban la claridad que se había alcanzado internamente sobre el alcance de la crisis<sup>20</sup>, así como la voluntad institucional por superarla. En efecto, éstos se planteaban, principalmente, promover la autoreflexión, dar a conocer la misión, la filosofía y principios institucionales, clarificar conceptos, fortalecer la cohesión interna, compartir el trabajo entre las áreas, inducir a la planificación estratégica, y discutir en torno a la política de intervención en la nueva etapa (s/a132,diciembre99:1; FE,febrero2000:2). Los resultados de dichos eventos fueron de enorme importancia para Esquel. De allí surgirían propuestas concretas sobre la redefinición del modelo de intervención y sus estrategias, el sujeto social prioritario, los procedimientos técnicos para garantizar mayor impacto, y las nuevas vías de captación de recursos. A éstas debían sumarse las propuestas en torno a la redefinición de la

---

<sup>16</sup> "A FE la vemos como entidad que financia proyectos...Muchos de los productos/resultados de los proyectos FE los hizo suyos" (Según Yolanda Montalvo, de la ACJ, en entrevista, Quito, 26-09-02).

<sup>17</sup> Entrevista con Betsy Salazar, Quito, 19-10-02.

<sup>18</sup> Entrevista con Lucía Durán, Quito, 2-10-02. Algún funcionario de Esquel habría dicho: "Hemos criado cuervos para que nos saquen los ojos", según Betsy Salazar, Quito, 19-10-02.

<sup>19</sup> El 21-22 de diciembre de 1999 se realiza el "Taller de Planificación Estratégica" facilitado por Héctor Ordoñez; el 1-2 de febrero del 2000 se ejecuta el "Taller de inducción al desarrollo humano"; el 26-27 de noviembre de 2000 se realiza un taller vivencial denominado "Taller de integración y técnicas de negociación" facilitado por el Centro de Fortalecimiento Personal e Institucional; (Véase s/a131:s/f; CFPI,s/f35; FE:febrero2000; s/a132,diciembre1999).

<sup>20</sup> Las razones para la realización del taller de planificación estratégica del 21-22 de diciembre de 1999 son: "crisis interna e internacional", problemas de crecimiento, mayor competencia de ONGs, falencias de la estructura institucional (s/a132,diciembre99:1).

estructura orgánica que haría Lucía Durán en enero del 2000<sup>21</sup>.

Todas estas mociones constituían lecciones de la experiencia que Esquel las recogería íntegramente, porque -siguiendo la propuesta de Cornelio Marchán hecha en 1999- lo que buscaba en esta fase era construir una "organización inteligente", u "organización de aprendizaje", como la denominaría en 2002, es decir, "una organización renovada en sus prácticas, eficiente, sensible y adaptable a las necesidades de un entorno que se transforma en el corto plazo" (FE,s/f40:9). Para ello debía reafirmar las siguientes características: en lo *filosófico*, definición del desarrollo social como misión institucional; en lo *orgánico*, generación de estructuras de gobierno nuevas, flexibles y abiertas, construcción de un liderazgo distributivo, funcionamiento basado en la delegación y descentralización, y trabajo en la sostenibilidad institucional; en la *cultura organizacional*, apertura al aprendizaje, otorgando al cambio y a la creación de nuevos paradigmas una significación fundamental; en la *intervención*, acción sobre entornos complejos y diversos sustentándose en redes (Marchán,s/f36:2-6). Ese era el sueño institucional que se empezaría a hacer realidad en el proceso de reingeniería institucional al que se abocaría a inicios de su tercera etapa y que mantendría como una exigencia permanente dada su necesidad de ser lo "suficientemente versatil" para responder adecuadamente al "cambio vertiginoso" que experimentaban sus contextos de operación.

Así, en el 2003, a tres años de iniciada la reestructuración, los giros del modelo de cooperación internacional y la "situación crítica de captación de recursos" que nuevamente le tocaría enfrentar, evidenciaban la continuidad del "período de transición" en el que se encontraba desde fines de los años 90, demandándole un "cambio de timón efectivo" en su política de sostenibilidad. Nuevamente, la planta institucional fue convocada a una reflexión interna orientada a "sentar las bases futuras de la organización" en otro taller de planificación estratégica que se realizaría en agosto de 2003 y del que emergería un nuevo concepto orgánico (FE,s/f41:6).

## **B. Hacia la construcción de una "organización inteligente"**

### **1. Aspectos filosóficos y conceptuales**

En el marco del *Taller de Planificación Estratégica* realizado el 21-22 de diciembre de 1999, Esquel definía, por primera vez, su *misión* institucional: "el combate a la pobreza a través del desarrollo sustentable y el mejoramiento del sistema democrático y la solidaridad" (s/a133,s/f:1). Era una forma diferente de fijar los mismos contenidos de sus objetivos históricos y reafirmar la continuidad de sus dos grandes ejes temáticos<sup>22</sup>. Porque a los diez años de vida institucional Esquel mantenía – y mantiene hasta hoy (2005)- las mismas

---

<sup>21</sup> Véase Memorando interno de Lucía Durán para Cornelio Marchán, Boris Cornejo y Cecilia Karolys, "Aporte para la reestructuración interna" (mimeo, 10-01-02).

<sup>22</sup> Los temas propios de Esquel son: combate a la pobreza, promoción de la democracia participativa y promoción del desarrollo sostenible (Entrevista a Boris Cornejo, Quito, 16-10-02).

premisas que orientaron su fundación, esto es, su convicción acerca de la potencialidad productiva y creativa de los pobres y la necesidad de crear las condiciones para que se conviertan en protagonistas de su propio desarrollo. La experiencia le había confirmado que "(l)a pobreza no es un buen negocio para nadie... (y) es responsabilidad de todos" (FE,agosto2001:4, pn; Marchán,s/f37).

En febrero del 2000, en el marco del *Taller de Inducción al Desarrollo Humano*, reafirmaba como su objeto de acción al Ecuador y como su propósito general "que haya justicia social y una distribución equitativa de la riqueza para todos los ecuatorianos" y (FE, febrero:7-8). Se registraba, asimismo, una continuidad de su filosofía práctica, de "reflexión y acto" (Marchán,s/f37:2). De sus estrategias, formuladas en 1996, permanecían todas, con un solo cambio: ya no era co-financiadora, sino co-ejecutora de proyectos<sup>23</sup>. Y, precisamente, porque había experimentado el peso de los factores estructurales en los resultados de algunos emprendimientos, corroboraba su enfoque de "cambiar las estructuras desde la cotidianidad", de "revertir... (desde)... lo cotidiano una pobreza que es efectivamente estructural pero que no ha sido posible derrotar desde una serie de políticas nacionales e internacionales que han buscado afectar exclusivamente las estructuras" (s/a50,s/f:4; FE,s/f41:8).

Los conceptos de desarrollo y democracia que orientaban tales definiciones también evidenciaban continuidades y cambios. En tratándose del desarrollo, en el taller del 2000 lo habían definido, en términos generales, como el mejoramiento de "las condiciones negativas", como una "secuencia de acciones, de menos a más, generando equilibrios" (FE, febrero 2000:6). Y en el 2002 textualmente señalaba que su concepto "(e)nfatiza en los procesos" y es "resultado de una intervención integral"(FE,s/f40:3). En otros documentos se postulaba un "desarrollo humano integral", concebido como un "equilibrio entre los procesos productivos, el desarrollo humano y el crecimiento económico" (s/a134,s/f:1; s/a50,s/f:1). De la experiencia del PDHS recogería el concepto de desarrollo local y lo incorporaría a su reflexión-acción, entendiéndolo como "una estrategia de masificación"<sup>24</sup> orientada a "fortalecer la capacidad propositiva y de decisión de los actores locales..." (FE,s/f26:66). El enfoque integral le posibilitaba romper con aquella "manera muy sectorial de mirar el desarrollo local", dominante en las intervenciones que aplicaban dicha estrategia<sup>25</sup>.

En lo relativo a la democracia, su experiencia le había revelado los enormes límites del concepto procedimental, reafirmándose su adhesión por una definición más sustantiva de la misma. Construirla, implicaba promover el ejercicio de una ciudadanía de deberes y de responsabilidades, aspecto éste último sobre el que enfatizaría especialmente en esta nueva fase<sup>26</sup>, inspirada en la corriente del "nuevo comunitarismo"<sup>27</sup> El énfasis en las

<sup>23</sup> Sus estrategias en el 2000 son: 1) coejecutamos proyectos; 2) construimos capacidades; 3) promovemos diálogos; 4) promovemos la responsabilidad social; 5) formamos redes (FE,agosto2001:13).

<sup>24</sup> Así definida por la planta de Esquel en el Taller para la sistematización de la experiencia institucional, marzo 10, 2003 (s/a,s/f4:6).

<sup>25</sup> Según Soledad Guayasamín, en entrevista, Machala, 26-07-02.

<sup>26</sup> En el discurso de Cornelio Marchán en el décimo aniversario de Esquel se dice: "Reconociendo que el país no puede asentar sus expectativas de futuro en una *democracia ficticia cuyo único acto es el voto*, había que impulsar nuevas formas de

responsabilidades ciudadanas, por otra parte, permitía plantear la concertación para la acción entre el Estado y la sociedad civil, su "articulación de esfuerzos" en la promoción del desarrollo, plasmada en el nuevo concepto de políticas públicas que Esquel incorporaría también a su práctica en esta nueva fase (s/a108,s/f:3). Ello reforzaría su autoimagen como "puente", "creadora de puentes" o "mediadora" entre el Estado, el mercado y la sociedad civil (s/a135,s/f:3; s/a135,s/f:3).

## **2. La estructura orgánica**

A inicios del 2001 FE establecía tres prioridades estratégicas: 1) definición de una "nueva estructura y organización interna" orientada a "instaurar una cultura de planificación y evaluación para un permanente aprendizaje"; 2) desarrollo de mecanismos para "alcanzar sostenibilidad institucional y generar ingresos propios"; y 3) promover "una mayor participación del Directorio" en los procesos institucionales (FE,s/f6:8-9). Constituían el programa de superación de su crisis y los ámbitos en donde se verificarían los más importantes cambios en esta etapa. Veamos.

### **a. Cambios en la estructura directiva**

El rol más representativo que participativo del Directorio de Esquel, se volvía a diagnosticar al finalizar la década como una de sus debilidades. La coyuntura demandaba "un Directorio con niveles más consolidados de participación" (FE,s/f6:13). Para ello se planteaban algunas estrategias. En primer lugar, la "formación de Comités de Trabajo" en torno a temáticas de desarrollo institucional que involucrarían a los Directores según sus experticias<sup>28</sup>. A fines del 2002 estos "comités" aún no funcionaban, pero algunos directores ya se habían incorporado al trabajo de algunas áreas<sup>29</sup>.

En segundo lugar, se planteaba la ampliación de la representatividad del Directorio,

---

participación que favorezcan la gobernabilidad y el buen gobierno, que se orienten al diálogo y a la búsqueda de acuerdos en torno a objetivos y estrategias de interés nacional... (L)a sociedad civil que emergía con fuerza se había diversificado, existían nuevos actores y nuevos escenarios, que exigían participación en la toma de decisiones... (H)abía que poner el hombro para que los grupos excluidos tengan voz y puedan ser escuchados en la escena nacional. En esta línea... decidimos impulsar la responsabilidad social como una forma de asumir como propios los problemas de otros y como un mecanismo de ejercicio de los deberes que los ciudadanos tienen con el país" (Marchán,s/f37:3).

<sup>27</sup> Son dos las posiciones desde las cuales se plantea el tema de las responsabilidades en el Norte: a) la posición de la "nueva derecha" que enfatiza en las obligaciones ciudadanas, dejando a un lado los derechos sociales; b) el "nuevo comunitarismo", corriente asociada al desarrollo de la democracia participativa que promueve la emergencia de iniciativas locales, valores comunitarios, integración y solidaridad social (Silva,2005:36).

<sup>28</sup> Las temáticas son: construcción del patrimonio, desarrollo empresarial, comunicación, responsabilidad social, democracia (FE,s/f6:13).

<sup>29</sup> Caso de Walter Spurrier, Pdte. del Fondo Impulsar; León Roldós que ha dado asesoría legal y es "mano derecha" de Esquel (Entrevista con L. Durán, Quito, 2-10-02).

cuya presidencia había pasado a manos de Jaime Mantilla en el 2002, año en el que también se le otorgaría a Luis Gómez Izquierdo, fundador de la institución -que falleciera el 5 de marzo de 2003-, el rango de Presidente Vitalicio o *Ad Honorem*. A inicios del 2005 el Directorio estaba integrado por 15 miembros (4 mujeres y 11 hombres). Su composición seguiría expresando una alianza social entre empresarios e intelectuales urbanos de diversas regiones identificados con el centro político<sup>30</sup>.

La ampliación de la representación planteaba una adecuación del contenido social de la alianza a las nuevas realidades del Ecuador. A tono con la época, se buscaría integrar no solo a prestigiosos exponentes del mundo empresarial, sino a sectores sociales anteriormente excluidos: jóvenes, indígenas y afroecuatorianos. Los argumentos eran contundentes: el Directorio no podía ser "solo un grupo de mestizos o blancos bien ilustrados, honestos, que no entienden a los otros"<sup>31</sup>. Había "que romper la mentalidad de tribu que tenemos en el país". Por otro lado, "la visión desde los centros de poder urbano es muy distinta de la de las provincias". Por ello, era indispensable incluir en el Directorio "a gente que ha estado fuera de la visión de la élite, a diversos grupos humanos, a gente de provincias para tener una perspectiva más global"<sup>32</sup>, lo que ya se había empezado a manifestar en la nueva composición de dicho organismo<sup>33</sup>.

Una tercera estrategia fue organizar un "retiro" del Directorio que se realizó en diciembre del 2001 y al que asistieron la mayoría de sus miembros. Fue concebido como un "punto de partida" en el proceso de su mayor involucramiento institucional.

Era necesario meterles a los Directores un poco más adentro de los proyectos y acciones de FE; que puedan conocer a fondo determinados detalles de los trabajos que hace; para poderles unir, que se conozcan más; para que el personal de FE comparta con ellos. Se trató de concientizarles, movilizarles, unirles<sup>34</sup>.

Fue una estrategia adecuada. "Por primera vez tuvo un acercamiento más real", según Lucía Durán. Desde entonces, pudo identificarse sus potenciales áreas de cooperación y los Directores empezarían a jugar un rol más activo y concreto en los proyectos de Esquel<sup>35</sup>. Empero, la materialización de un Directorio participativo se mantiene vigente como su prioridad estratégica hasta el momento actual.

<sup>30</sup> Hacia mayo de 2005 los/as miembros/as del Directorio eran: Jaime Mantilla, Pablo Better, Fabian Corral, Peggy Dulany, Mariano González, María Dolores Padilla, León Roldós, Juan Fernando Salazar, Walter Spurrier, Andrés Vallejo, Per Vorbeck, Pedro Zambrano, Jorge Roca, Eva García y Catherine Chalá. (Véase s/a, "Miembros del Directorio de Esquel" (mimeo, s/f).

<sup>31</sup> Entrevista con Cornelio Marchán, Quito, 11-10-02.

<sup>32</sup> Entrevista a Jaime Mantilla, Quito, 17-10-02.

<sup>33</sup> En efecto, ya se había incorporado, por ejemplo, a una intelectual afrodescendiente.

<sup>34</sup> Entrevista a Jaime Mantilla, Quito, 17-10-02.

<sup>35</sup> Entrevista con Lucía Durán, Quito, 2-10-02.

## **b. Hacia un nuevo concepto orgánico**

El año 2000 había significado para Esquel "el inicio de un nuevo momento" en su proceso de desarrollo, caracterizado por una mayor diversificación de su acción. Se percibía la apertura de nuevos horizontes que rebasaban sus sistemas de operación conocidos, poniéndole "en situación de construir nuevas formas de organización y acción" (FE,s/f38:5). De hecho, a lo largo de esta fase se caracterizará por una búsqueda constante del concepto orgánico adecuado para enfrentar el asunto más problemático de su vida institucional, reiterado como prioritario a fines de 1999 en el *Taller de Planificación Estratégica*: su sostenibilidad (s/a132,s/f:5).

En efecto, en este período continuaría desplegando impresionantes esfuerzos por diversificar sus alianzas y captar recursos. Se planteó una "mayor investigación" de donantes y "abrir nuevos mercados"; "pasar del goteo a la alianza estratégica con ONGs", lo que implicaba un trabajo técnico y financiero, "más sostenido, de más largo plazo"<sup>36</sup>. En el marco de cambios administrativos que derivaron en la creación de un área de captación de recursos – como se verá más adelante-, en el 2002 se tecnificó esta actividad<sup>37</sup> y su equipo técnico se abocó a un intenso proceso de capacitación en diversos temas relacionados con la acción institucional<sup>38</sup>. La creciente profesionalización de la planta en esta área, redundó en la ampliación de sus contactos nacionales e internacionales así como en la efectividad de sus propuestas<sup>39</sup>.

En coherencia con su política de consolidar antiguas alianzas y desarrollar nuevas, para el 2005 sus donantes "fuertes" incluirían a viejos y nuevos socios estratégicos entre los que se contaban: USAID, UNFPA, F. Rockefeller, IAF, ITABSA, F. Kellog y Partners of America. Estos siete donantes aportaron en conjunto \$9'246.911, 76.3% del total de donaciones receptoras en el período<sup>40</sup>. En esta etapa, sin embargo, USAID constituirá la más importante aliada estratégica de Esquel: solo esta institución aportará \$6'374.391, 52.6% del

---

<sup>36</sup> Entrevista con Lucía Durán, Quito, 2-10-02.

<sup>37</sup> La empresa Tecnimegocios donó una base de datos que "permitiría sistematizar y actualizar la información sobre donantes y trabajar procesos de captación de recursos" (FE,s/f40:124).

<sup>38</sup> Entre 2002-2003 asistieron a 27 eventos de capacitación en temas, tales como, masculinidad, deliberación pública, salud sexual y reproductiva, gobiernos locales, descentralización, género, formulación y evaluación de proyectos, incidencia política, democracia, captación de fondos, marco lógico, comunicación, desarrollo local, tercer sector, liderazgo, migración, entre otros (FE,s/f40:124; FE, s/f41:181-183).

<sup>39</sup> En el 2000 estableció contactos con 141 nuevos donantes en 13 países, habiendo presentado 70 proyectos por \$10'842.673 y receptorado donaciones por \$3'535.300<sup>39</sup>. Adicionalmente, ese mismo año mantuvo un portafolio de 24 proyectos en negociación por \$4'480.193 y 9 proyectos en formulación por \$9'411.000 (FE,s/f38:53-62). Como resultado, entre inicios del 2000 y abril del 2002 recibiría aportes de 31 donantes, algunos de los cuales contribuyeron para más de dos proyectos: USAID (19), Embajada de Holanda, FIA, IYF (5 proyectos c/u), Avina, Embajada del Reino Unido, ITABSA, Repsol IYF (3 c/u). Hacia el 2002 se informaba que de los 27 proyectos presentados en ese año, 19 (70.4%) pasaron a etapa de negociación, habiendo rebasado la meta propuesta para ese año.

<sup>40</sup> Según el documento "Recaudación de Fondos" (mimeo, s/f) proporcionado por la DAF.

total captado en el período (Véase *Cuadro No. 4, Anexo 1*).

A pesar de estos ingentes esfuerzos, se mantuvo la tendencia identificada desde su fundación: crecientes dificultades para cristalizar su sostenibilidad. A fines de 1999 se había planteado la meta -más realista- de constituir un patrimonio de \$5 millones de dólares y tener un presupuesto de operación anual equivalente a la misma cantidad (s/a132,diciembre99:5). Sin embargo, hacia el 2004 su fondo patrimonial sumaría \$1'545.418,04 frente a egresos anuales que oscilarían entre \$3'634.177,96 y \$2'948.346,30 (2003 y 2004) (Véase *Cuadros No. 5 y 10, Anexo 1*). No cabía duda que, en esta materia, las metas seguían lejos de los resultados. Pero, el taller de fines de 1999 había sugerido como vía de solución al problema de sostenibilidad, la necesidad de buscar fuentes de recursos alternas, no tradicionales (préstamos blandos, venta de servicios empresariales, política de recuperación de costos, fondos de contrapartida) (s/a132,s/f:5). Esquel encontraría en esta coyuntura la oportunidad para hacer realidad su proyecto histórico de constituir una "corporación privada de desarrollo social", que se había planteado - recordemos - en la transición hacia su segunda etapa, pero que, en realidad, estuvo presente desde su constitución en 1990<sup>41</sup>. De ahí que percibiese que estaba viviendo "un nuevo momento" en su experiencia institucional. En efecto, a fines del 2000 se habían dado ya los pasos para constituir un *holding* o *Corporación de Desarrollo Social*, integrada por una Fundación, "cabeza y corazón de la nueva estructura" y seis empresas, unas en operación y otras en proceso de constitución<sup>42</sup>. Las empresas con fines de lucro serían esas fuente de recursos alternas, orientadas a solventar sus propias operaciones y "las necesidades financieras" de la fundación. Este nuevo concepto orgánico buscaba combinar la "atención eficiente a demandas diversas en crecimiento" asegurando "que la institución pueda mantenerse en el tiempo en condiciones de altos niveles de autonomía política, conceptual y financiera" (FE,s/f38:7-8). A esta iniciativa, se sumaría, en el 2001, otra, consistente en la generación de un Fondo Permanente (endowment) a cargo de un equipo entrenado en una metodología de construcción de patrimonios, que, sin embargo, no prosperó, planteándose en 2002 el diseño de una nueva estrategia de captación de recursos<sup>43</sup>.

En los dos primeros años de su tercera fase (2000-2002), estas iniciativas avanzaron lentamente, dado el contexto políticamente inestable del país, al que debían sumarse "las tendencias oscuras" desatadas con los sucesos del 11 de septiembre del 2001 que generaron "pérdidas multimillonarias de las fundaciones y las corporaciones grandes que destinaban recursos a la cooperación técnica internacional", mermando el flujo de inversión social hacia

---

<sup>41</sup> Un documento de la etapa de gestación de Esquel titulado "Proyecto: creación y puesta en marcha de una Corporación de Desarrollo Social Integral" confirma esto (Véase, s/a136:s/f).

<sup>42</sup> CONSUESQUEL, Fondo Impulsar, PROPYMES, EDGARCORP, Sistema de Microfinanzas, EQUISOL (FE,s/f38:8).

<sup>43</sup> El equipo estuvo conformado por Boris Cornejo (líder), y Celeste Jaramillo, Gabriela Falconí y Nuria San Millán (FE,diciembre2001:2-3). Fue entrenado en 2001 con expertos internacionales en Puerto Rico y Sudáfrica, para lo cual se contó con el apoyo de Synergos. A fines de ese año, había definido un plan preliminar de actividades y contaba con la orientación de un comité del Directorio, creado para apoyar tal iniciativa formado por Luis Gómez Izquierdo, Walter Spurrier, León Roldós y Juan Fernando Salazar (FE,s/f6:13) (Entrevista con Lucía Durán, Quito, 2-10-02).

América Latina y, dentro de ella, hacia el Ecuador<sup>44</sup>. Hacia el 2004, las dificultades evidenciadas para el arranque de algunas empresas y para la consolidación de otras<sup>45</sup>, le harían rendir ante la evidencia de que tales empresas no generarían –por lo menos en el corto plazo- los recursos que se esperaban y que el concepto de *holding* no parecería ser el más realista para resolver los problemas de sostenibilidad de la fundación. “No se ha vuelto a hablar del tema”, señalaba Lucía Durán a inicios de 2005<sup>46</sup>.

En el año 2003, la crisis económica asociada a la puesta en disponibilidad del modelo de intermediación de las ONGs por parte de la cooperación técnica internacional, golpearía nuevamente a Esquel, cerrándole “un montón de puertas”<sup>47</sup>. Dada la situación, en agosto de ese año se convocaba a la planta a un “taller de prospectiva estratégica” orientado a intercambiar ideas para enfrentar la crisis, en el marco del cual se definió, una vez más, el perfil y rol institucional más acorde a los tiempos, así como los “nichos” en los cuales debería intervenir. Allí surgiría otro concepto orgánico más adecuado para cristalizar sus aspiraciones de sostenibilidad: el de *red de redes*. En este caso, el diagnóstico no era solo económico, sino también político.

Se analizaba que como país teníamos un grave problema: la incapacidad de coordinación. Pero, contrariamente, se identificaba como principal fortaleza de Esquel su capacidad de convocatoria. Esquel podía desarrollar esa capacidad de impulsar procesos que implicaba abrir espacios de reflexión para debatir temas y estrategias de trabajo. La *red de redes* era eso: una organización con capacidad de convocatoria capaz de impulsar propuestas concretas; ... una organización que aglutina, suma esfuerzos para la búsqueda de soluciones para los problemas que enfrentamos. En esa perspectiva se desarrollan los proyectos hoy<sup>48</sup>.

En ese taller también se debatiría el tema del poder. Se planteó que el poder y el control político mundiales “está en manos de las corporaciones y no (en la de) los ciudadanos”, por lo que “la gran tarea ... es cómo hacer para devolver a los ciudadanos el poder que les ha sido arrebatado”. La constitución de una *red de redes* junto con instituciones que comparten su visión y propósitos, conectada con organizaciones de otros países, cuyo rol se orientaría a “facilitar los procesos de los ciudadanos para convertirse en protagonistas de sus vidas”, a promover “nuevas actorías y a luchar por una nueva institucionalidad más eficaz y más fuerte...” podría contribuir a “hacer contrapeso a estas fuerzas poderosas” (FE,s/f41:5-7). Desde entonces, Esquel se abocaría a esta tarea con renovado vigor.

### **c. Cambios en la estructura operativa**

---

<sup>44</sup> Entrevista a Boris Cornejo, Quito, 16-10-02.

<sup>45</sup> Esto se verá con más detalle más adelante.

<sup>46</sup> Entrevista a Lucía Durán, Quito, 1-04-05.

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Ibid.

En enero del 2000 Lucía Durán circulaba un memorandum interno en el que proponía, entre otras cosas, una reestructuración orgánica consistente en la redefinición y reasignación de responsabilidades a nivel directivo y técnico y en la optimización de recursos internos. Proponía crear un área específicamente técnica para la gestión y promoción sociocultural del desarrollo, que combinase las destrezas y funciones técnicas y de captación de recursos, en ese entonces a cargo de dos "áreas" (DIPRO y DDI). Con ello, se fortalecerían ambas "áreas", además de optimizarse los recursos humanos (Memorando, enero 10, 2000: 2-3). Algun cambio ya se había registrado en una de sus direcciones técnicas, cuando, a fines de 1999, fue eliminada la DDI, siendo reemplazada por una nueva instancia: la Vicepresidencia, a la cabeza de la cual se pondría Boris Cornejo. Esta no tendría ya responsabilidades en la identificación de fuentes de captación de recursos, aunque mantendría un rol importante en su negociación<sup>49</sup>. A *grosso modo* sus funciones serían de promoción, representación, negociación y roles concretos en la sostenibilidad institucional y dirección de ciertos proyectos.

En febrero del 2001 se materializarían las propuestas de Lucía Durán con la creación de la *Coordinación de Programas*, en reemplazo de la DIPRO, que poco después retomaría su antiguo nombre. La nueva DIPRO tenía el perfil sugerido: constituía una instancia orientada a "velar por la sostenibilidad técnica y financiera" de Esquel, concentrando las funciones de programación y captación de recursos, antes distribuidas entre la DIPRO y la DDI<sup>50</sup>. En diciembre del 2000 salía de Esquel una de sus fundadoras y por entonces Directora de Programas, Betsy Salazar. La nueva DIPRO sería asumida meses después por una joven socióloga formada en Europa y una de las ideólogas del cambio institucional: Lucía Durán. Así, una década después de fundada, la institución verificaba un proceso de relevo generacional mediante el cual los/as jóvenes funcionarios/as, que en medio de la crisis institucional habían evidenciado un afán protagónico y propositivo -como lo señalara el informe de un "taller vivencial" en 1999 (CFPI, s/f: 2)- empezarían a tomar la posta de sus maestros/as en la promoción del desarrollo.

Para la materialización del nuevo diseño orgánico se creó la figura de *oficial de programa*, con roles de planificación y control orientados a garantizar "la continuidad del proceso institucional"<sup>51</sup>. La característica de este/a funcionario/a era que ni ejecutaba proyectos, ni tenía jerarquía respecto a los/as consultores/as. Los/as coordinadores/as de proyectos, a su vez, eran concebidos/as como "una especie de gerentes sociales" con la obligación de rendir cuentas de los resultados de sus actividades<sup>52</sup>. Estos/as reportaban directamente a la DIPRO que coordinaba tanto el trabajo de oficiales de programas, como de los/as consultores /as (ejecutores/coordinadores/as de proyectos). Según Saskia Izurieta,

---

<sup>49</sup> Entrevistas a Boris Cornejo y Lucía Durán, Quito, 16 y 2-10-02, respectivamente.

<sup>50</sup> Entrevista con Lucía Durán, Quito, 2-10-02.

<sup>51</sup> Entrevista con Lucía Durán, Quito, 2-10-02.

<sup>52</sup> Entrevista con Beto Salazar, Quito, 11-10-02.

es un proceso más eficiente, pues posibilita que un agente externo a un proyecto se dé cuenta de cosas que una persona directamente involucrada no ve bien<sup>53</sup>.

Además de cumplir roles técnicos (diseño, planificación, monitoreo y evaluación de proyectos), las tres oficiales con las que contó inicialmente, tenían como tarea la captación de recursos (investigación y gestión de financiamiento nacional e internacional) para cada uno de los programas y semanalmente se reunían para discutir la pertinencia de las propuestas, intercambiar ideas, información, así como para distribuirse el trabajo, y revisar y readjustar el cumplimiento de metas<sup>54</sup>. Dada la sobrecarga de trabajo, en el 2002 se decidió focalizar su tarea en la captación de recursos, orientándose hacia una más agresiva investigación de donantes (FE,s/f40:11-13,143). La figura de oficial de programa desapareció en el 2003, en el marco de la crisis interna. El nuevo esquema de coordinación fue resistido por una cultura organizacional caracterizada por un manejo, más bien, autónomo de los proyectos de parte de sus responsables<sup>55</sup>. Así, ese año se decidiría estructurar un equipo de captación de recursos compuesto por tres consultoras, bajo la coordinación de Saskia Izurieta. Su objetivo sería “establecer relaciones ... de largo plazo entre donantes de diferentes países... enfocándose en el estudio de las tendencias de cooperación internacional, en la elaboración y edición de perfiles ... y propuestas de trabajo de todas las áreas de la Fundación”, sustentándose en las siguientes estrategias: a) identificación de oportunidades; b) lobbying; c) negociación; y d) elaboración de propuestas (FE,s/f41:184-185). En cuanto a la coordinación y seguimiento de los programas, actualmente (2005) son tareas concentradas por la DIPRO.

Desde el 2000 se registraron cambios también en la DAF orientados a perfeccionar su funcionamiento, con la contratación de personal especializado para cada área (contabilidad, administración y presupuesto). Adicionalmente, el cambio en el diseño orgánico y en el modelo de intervención de Esquel -según veremos más adelante- impuso una modificación de su tradicional rol centralizador de información presupuestaria, dando paso a un manejo descentralizado de dicha información a cargo de cada consultor/a.

Antes la información del presupuesto (del proyecto) tenía únicamente la DAF (no el consultor). Ahora, como ya ejecutamos proyectos, el consultor conoce su presupuesto y puede planificar mejor sus actividades. Ahora el informe financiero al donante va con el conocimiento de los consultores. Eso ha ayudado porque la DIPRO conoce la cantidad de dinero de que se dispone. Hay coincidencia entre las actividades realizadas y la ejecución presupuestaria. Hay mayor coordinación entre lo técnico y lo financiero<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> Entrevista, Quito, 21-10-02.

<sup>54</sup> Entrevista con Lorena Ponce, Quito, 16-10-02.

<sup>55</sup> A este respecto dice Lucía Durán: “Pensábamos que se podía coordinar mejor los programas con las oficiales. Pero, resultó un problema tener una oficial de programa en áreas que se habían manejado de manera independiente y a la que se tenía que rendir cuentas. Se generaron conflictos con los consultores” (Entrevista, Quito, 1-04-05).

<sup>56</sup> Entrevista a Cecilia Karolys, Quito, 10-10-02.

En agosto del 2002 se vió la necesidad de crear una "instancia compartida", denominada *Comité de Sostenibilidad*<sup>57</sup>, que se reuniría todas las semanas para intercambiar información y rendir cuentas de sus actividades. Además se habían creado subcomités técnicos dentro de cada programa y equipos de trabajo especializados en ciertas áreas y actividades<sup>58</sup>. Todo ello en aras de caminar hacia una real coordinación de las actividades institucionales.

#### d. De Programas a Areas

En el año 2000 se abandonó la nomenclatura temporal de áreas y se retornó a la clasificación por programas. Ese año se daba cuenta del funcionamiento de siete programas: algunos contenían proyectos y subprogramas, otros solo eran proyectos, y otros seguían constituyendo funciones de una de las direcciones operativas<sup>59</sup>. Con el nuevo diseño orgánico y el concepto de *holding*, en el 2001 los programas se redujeron a tres: 1) PDHS; 2) Programa de Niñez y Juventud (PNJ), y 3) P. de Democracia y Formación Ciudadana (PDyFC). Las empresas, nucleadas en el Programa de Desarrollo Empresarial (PDE), "no se consideran dentro de la acción de la fundación, pues están orientadas a la generación de ingresos"<sup>60</sup>, además de administrarse autónomamente, aun cuando sí serían monitoreadas por la DIPRO.

Pero, su nuevo concepto de *red de redes* formulado en 2003, le abocaría a nuevas redefiniciones. Al reflexionar sobre la saga institucional, Lucía Durán señalaba en el 2005:

Hemos venido trabajando, más bien, en función de áreas. Tenemos claro que tenemos dos líneas de acción: democracia y lucha contra la pobreza, en el marco de las cuales se crean áreas.

Por otro lado, a Esquel actualmente "le interesa menos diseñar proyectos que proponer estrategias en función de procesos en áreas claves", lo cual requiere de un trabajo más coordinado de su equipo técnico. De ahí que, hoy, sus proyectos ya no sean "proyectos", sino

cosas más estructuradas, de más largo plazo. Cada proyecto es un programa o puede convertirse en eso<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> Constituida por los directivos, un representante de los oficiales de programa y un secretario -Cornelio Marchán, Boris Cornejo, Cecilia Karolys, Lucía Durán, Saskia Izurieta y Beto Salazar- (Entrevista con Lucía Durán, Quito, 2-10-02).

<sup>58</sup> Subcomités para aprobar financiamiento (crédito, Fondo Impulsar, Fondo Avina). Equipos de captación de recursos, de democracia "para dar contenido y reflexión al programa" (Entrevista con Lucía Durán, Quito, 2-10-02).

<sup>59</sup> 1) PDHS (que contenía los PDHS del Austro, Sierra, Litoral y Amazonía); 2) Desarrollo Empresarial (DE) (que contenía el Programa Capital de Riesgo, P. de Formación Empresarial y Fortalecimiento Institucional, P. Microfinanzas); 3) PDNyJ (con el PJV -que desarrollaba sus propios proyectos-, el PPTJ, los FIC y cuatro proyectos); 4) Formación Ciudadana; 5) Responsabilidad Social; 6) Desarrollo Institucional; y 7) Apoyo a la Reforma Judicial (FE,s/f38:9,29,33,48,51,53,65passim).

<sup>60</sup> Entrevista con Lucía Durán, Quito, 2-10-02.

<sup>61</sup> Entrevista con Lucía Durán. Quito, 1-04-05.

Por consiguiente, a inicios de 2005 se perfilaba el reemplazo de su tradicional concepto de programa por el de área, por adecuarse mejor tanto al contenido temático de su acción, cuanto a la necesidad de articular orgánicamente sus prácticas, así como al nuevo rol que Esquel estaba jugando en sus intervenciones. De manera que, hacia abril de ese año se identificaban tres *áreas* consolidadas, correspondientes a sus tres antiguos programas (DyFC, NyJ, DE) y nuevas áreas en gestación nacidas, ora de programas en redefinición (caso del PDHS), o de grandes proyectos en ejecución que inauguraban nuevas líneas de acción. Las nuevas áreas en gestación serían: Desarrollo Local Participativo; Codesarrollo; Turismo Sostenible; y Educación, todas ellas inscritas en el eje desarrollo<sup>62</sup>.

#### e. Los nuevos instrumentos

La nueva estructura orgánica demandaba de un instrumento capaz de materializar su funcionamiento. Para ello, a fines del 2000 Cornelio Marchán encargaba a Lucía Durán el diseño de un Sistema de Planificación, Monitoreo y Evaluación (SPME). Previa identificación de las falencias administrativas y de las necesidades de los donantes, así como analizando varias alternativas metodológicas, ella elaboró dicho sistema en los primeros meses del 2000 en intercambio permanente con la PEj<sup>63</sup>. Con el SPME se pretendía llenar los vacíos administrativos identificados, especialmente, la relación calidad-costo-eficiencia en la gestión, y la medición objetiva del impacto de la intervención, así como dotar de sustento a la asignación de roles y responsabilidades derivados de la nueva estructura orgánica (FE,s/f39:4).

El SPME fue concebido como un "sistema integrado" encaminado a construir a Esquel como "organización inteligente" o "de aprendizaje", mediante la "construcción de una cultura institucional de permanente aprendizaje que observe, retroalimente los procesos y los mejore" (FE,s/f6:9). Su eje sería la vinculación entre lo técnico y lo financiero, orientada a garantizar la eficacia y eficiencia en la gestión<sup>64</sup>. Incorporaba tres componentes: 1) *planificación*, basada en una metodología por resultados construida con aportes del sistema de planificación por objetivos de la GTZ (ZOPP), el enfoque del "marco lógico" y otros, incluyendo un "sistema de indicadores" para monitorear y evaluar continuamente las actividades; 2) *monitoreo*, concebido "como un proceso permanente de observación y documentación" de un proyecto en ejecución, basado en su plan operativo anual (POA), a través del cual se entregaba "información estructurada" sobre sus avances y resultados a fin de retroalimentar su implementación, introducir ajustes, y facilitar la toma de decisiones; y 3) *evaluación*, definida como "un proceso continuo de aprendizaje que permite fortalecer y mejorar los proyectos, incorporar enfoques múltiples, enfocarse hacia asuntos reales y relevantes para los

---

<sup>62</sup> Información proporcionada por Lucía Durán en entrevista. Quito, 1-04-05.

<sup>63</sup> Entrevista con Lucía Durán. Quito, 2-10-02.

<sup>64</sup> Entrevista a Lucía Durán, Quito, 2-10-02.

participantes, promover la participación y dar paso a la flexibilidad y, quizás lo más relevante: construir capacidades internas" (FE,s/f6:9-10).

El desarrollo e institucionalización de este nuevo instrumento fue un largo proceso desarrollado en varias fases<sup>65</sup>.

En el 2001 comenzamos planificando con este sistema. Le fuimos probando, ajustando. Se establece el sistema de monitoreo y se lo va ajustando durante todo el año de pilotaje del sistema. Había que adaptar los planes internos y de los proyectos a esta metodología<sup>66</sup>.

Para el 2002 el SPME se encontraba en plena aplicación y era utilizado por todos/as los/as consultores/as, alimentando "...en forma permanente la toma de decisiones técnica y financiera sobre los programas...", reorientando los proyectos y posibilitando que "el aprendizaje institucional se vuelva más eficiente y periódico" (FE,s/f40:7-9). En la experiencia también se habían fortalecido procesos de sistematización realizados en varios proyectos. En la actualidad (2005) el sistema se encuentra totalmente consolidado.

Originalmente, fueron las oficiales de programa las encargadas de su implementación. Ellas debían reunirse, al menos una vez al mes, con los/as consultores de sus respectivos programas para ajustar lo planificado, generando un informe conjunto para conocimiento de la DIPRO. En el monitoreo, realizado trimestralmente, tendrían un rol crucial: debían elaborar la agenda, preparar los instrumentos, entregar a los/as consultores/as una lista de fuentes de verificación extraídas de cada POA para recibir su retroalimentación antes del monitoreo, actuar como "relator/a" de todos los monitoreos de su área<sup>67</sup>, y sistematizar/entregar la información al/la funcionario/a encargado/a de elaborar el informe respectivo (Dávila,2002:37-38). Los/as oficiales, a su vez, serían monitoreados en su tarea de captación de recursos. Así, el nuevo sistema fomentaba el trabajo en equipo y la rendición de cuentas de la planta, aunque constituía un esquema asimétrico en tanto "no generaba espacios de seguimiento y evaluación de los supervisores"<sup>68</sup>, y, en ese sentido, resultaba compatible con el tradicional modelo centralizador y jerárquico propio de Esquel. Con la desaparición de las/os oficiales de programa en 2003, la implementación del monitoreo sería asumido por los/as propios/as consultores/as, es decir, por sus colegas, evidenciándose una cierta laxitud en la rendición de cuentas. Dos años después, se imponía la necesidad de un "ajuste" y un enfoque más técnico del proceso<sup>69</sup>.

---

<sup>65</sup> La documentación ha identificado cuatro fases: diseño (1a); validación de los instrumentos por medio de un pilotaje e inicio de la construcción del sistema de indicadores en el 2001 (2a); en el 2002, aplicación de instrumentos validados y finalización de la construcción del sistema de indicadores (3a); en 2002-2003 se incorporaría el sistema de indicadores al proceso (FE,s/f39:12).

<sup>66</sup> Entrevista con Lucía Durán, Quito, 2-10-02.

<sup>67</sup> El/la relator/a "lee los instrumentos del monitoreo y se va evaluando la acción". Según Lorena Ponce, en entrevista, Quito, 16-10-02. Según Dávila (2002), éste/a registra los cambios que se van planteando en el plan (2001:37-38).

<sup>68</sup> Entrevista con Beto Salazar, Quito, 14-10-02.

<sup>69</sup> Entrevista con Lucía Durán. Quito, 1-04-05.

La reestructuración orgánica no constituyó una tarea sencilla. Por el contrario, el informe del 2001 lo calificaba de "proceso complejo" dado que "no existía una cultura institucional de planificación" (FE,s/f6:10). Adicionalmente, fue largo, pues precisó la reunión de la Directora de Programas "con cada persona para explicarle el sistema". Hubo "gente que se resistió a los cambios", otros/as "que se adaptaron", otros/as que "se fueron sumando a medida que se iba viendo los resultados"<sup>70</sup>.

El primer monitoreo era un velorio. La gente estaba pálida. Cada participante iba con su fuente de verificación. El primero fue terrible pues se detectaron fuentes de verificación falsificadas. Fue como abrir los ojos a la realidad. Había programas y proyectos que no habían avanzado nada. Había gente que renunció luego de esto. Por primera vez se enfrentaba dentro de Esquel una rendición de cuentas<sup>71</sup>.

La experiencia de cambio fue fuerte, porque no solo significaba romper con una dinámica organizativa, sino con tendencias y hábitos de la gente. En los monitoreos había gente que estaba rindiendo examen. Era muy estresante<sup>72</sup>.

El proceso, liderado por Cornelio Marchán, contó con el apoyo de los/as jóvenes funcionarios/as, que, al parecer fueron los/as menos problemáticos/as<sup>73</sup>. Justamente sería en el marco de esta experiencia que se verificaría un relevo generacional, con la formación de un "equipo nuevo con gente joven" y el ascenso de las nuevas generaciones a roles de dirección<sup>74</sup>. Los cambios introducidos irían modificando el "ambiente de trabajo" y ya no se registrarían "las fricciones de antes"<sup>75</sup>.

La presión sistémica por rendimientos había aumentado notablemente la carga laboral de los/as funcionarios/as, redoblada en tiempos de crisis<sup>76</sup>. Eso provocaría una elevada rotación del personal pues la "gente no se adaptaba al estilo de trabajo"<sup>77</sup>. Cabe recalcar que a pesar de las modificaciones en el modelo de intervención -como veremos más adelante- Esquel mantuvo su concepto original de operar con una planta institucional mínima, apoyada

---

<sup>70</sup> Entrevista con Lucía Durán, Quito, 2-10-02.

<sup>71</sup> Entrevista a Lucía Durán, Quito, 2-10-02.

<sup>72</sup> Entrevista con Beto Salazar, Quito, 14-10-02.

<sup>73</sup> Según Lucía Durán y Beto Salazar, quienes "no hicieron problemas fueron los jóvenes" (Entrevista, Quito, 2 y 14-10-02, respectivamente).

<sup>74</sup> Jóvenes entre 24 y 32 años. Las oficiales de programa pertenecen todas a la nueva generación y son mujeres. La DIPRO está en manos de una joven y la coordinación de la mayoría de proyectos está en manos de las nuevas generaciones.

<sup>75</sup> Entrevista con Beto Salazar, Quito, 14-10-02.

<sup>76</sup> Lucía Durán estima que en un 40% (Entrevista, Quito, 2-10-02).

<sup>77</sup> Entrevista con Beto Salazar, Quito, 14-10-02.

en tareas específicas por personal externo: para el 2001 había disminuido en relación a 1999, registrando en el 2003, 44 y en el 2005, 51 funcionarios/as<sup>78</sup>. Desde luego, los cambios orgánicos impulsados desde el 2000, promovieron la constitución de equipos técnicos “eficientes y comprometidos” que sobresalían en algunos proyectos, registrándose, además, un “alto cumplimiento” de las metas de intervención en la mayoría de los emprendimientos<sup>79</sup>.

#### **f. La comunicación**

El *Taller de Integración y Técnicas de Negociación* realizado el 26 y 27 de noviembre del 2000 había identificado problemas de comunicación entre sus funcionarios/as, algo suficientemente conocido y permanentemente reiterado en los diagnósticos institucionales. La recomendación del taller había sido el establecer espacios que permitiesen mejorar la comunicación y compartir los talentos y conocimientos. De ella nacería, en el 2001, la propuesta de crear la *Universidad Esquel*, concebida como “un espacio informal y abierto destinado a permitir que los funcionarios compartan diferentes ... temas de interés” (FE,s/f40:1). Originalmente, fue enfocada como un espacio de aprendizaje institucional basado en la participación libre y voluntaria de su planta. Sin embargo, el espacio se perfilaría como un “buen instrumento para devolverle ... el papel de liderazgo (a Esquel en)...la generación de foros...”(FE,s/f6:131), por lo que se pensaría en abrirlo como algo “permanente, mensual, al que venga gente externa...La Universidad Esquel sería un foro de discusión, diálogo, debate... Una universidad en el sentido de aprendizaje”<sup>80</sup>. Entre 2002-2003 organizó diez eventos a los que concurrieron 313 asistentes y más de una veintena de expositores/as que presentaron a la planta temas de interés nacional e internacional.

Adicionalmente, en el 2001 se dió un gran avance en el asunto de la comunicación interna al constituirse, por primera vez en la institución, un equipo focalizado en temas comunicacionales. Y en lo relativo a la comunicación externa, ese año se puso énfasis en consolidar la imagen de prestigio institucional labrada en un esfuerzo de más de diez años, divulgando de mejor manera los resultados de su acción. En ese tenor, se generaron productos específicos, tales como, el informativo *Dos Puntos del Mes*, orientado al intercambio de información interna con la participación de la planta, y a dar soporte a la sistematización de la experiencia institucional; y la tradicional *Esquelita*, que coadyuvaría al posicionamiento público de Esquel y se dirigiría a proporcionar información a los aliados, especialmente al Directorio. Entre 2002-2003 se difundieron 15 números del primero y 8 de la segunda (FE,s/f6:74; Fes/f40:125-126; FE:s/f41:190-192). En 2003 también se reestructuró la página web de la institución. Todos estos medios buscaban modificar la trayectoria de una cultura organizacional en la que la comunicación no había tenido relevancia y que, a pesar de

---

<sup>78</sup> En 1999 tuvo 36 funcionarios/as, en el 2001 bajó a un promedio de 31. Datos proporcionados por la DAF, Quito, mayo y agosto, 2003. En el 2005 contaba con 31 funcionarias mujeres y 20 funcionarios hombres. Adiionalmente, ese año registró 6 voluntarios/as. (Véase s/a, “Funcionarios”, mimeo, s/f).

<sup>79</sup> En el informe de 2003 se da cuenta de un 70% del total de proyectos con índices de “alto cumplimiento” de las metas de intervención (FE,s/f41:207-217).

<sup>80</sup> Entrevista a Lucía Durán, Quito, 2-10-02.

estos esfuerzos, aún se diagnosticaba vigente.

#### **g. El modelo de intervención**

La redefinición del rol de Esquel como ONG de segundo piso, y, por consiguiente, la revisión de su modelo de intermediación, constituyeron temas reiterativos en el proceso de cambio institucional. La tesis de pasar a un modelo de co-ejecución de proyectos con sus aliados, formulada en diciembre de 1999, se tornó viable con el nuevo diseño orgánico del 2001. En el proceso, Esquel adoptó una nueva identidad: la de ONG *facilitadora*.

Decidimos no hablar de ONG de segundo piso. Somos una ONG facilitadora: cumplimos el rol de fortalecer la sociedad civil, y, en ese sentido podemos ser de primero o de segundo piso. Lo que cambia es el enfoque. No basta con ser financiadora, hay que hacer real asistencia técnica, ver qué procesos se apoya, determinar dónde se interviene<sup>81</sup>.

El enfoque implicaba la selección de "las mejores iniciativas", la cooperación con los aliados desde el diseño del proyecto, la búsqueda de alianzas "por nuestra cuenta para fortalecer el proceso", la planificación conjunta, monitoreos y evaluaciones con instrumentos apropiados. Todo ello "desde el rol de facilitación, lo cual es diferente de la modalidad anterior"<sup>82</sup>.

En segundo lugar, se pasó del concepto de "proyecto" al de "proceso"<sup>83</sup>. En su experiencia, se percató que "los proyectos son como una picadura de mosquito: no cambian sustancialmente la situación de la gente"<sup>84</sup>. Trabajar por un "cambio de estructuras" implicaba insertarse en *procesos*, específicamente, de desarrollo local. Ahora se trataría de "focalizar esfuerzos en espacios geográficos definidos", potenciando el trabajo en redes, en alianza con una pluralidad de actores locales públicos y privados y articulando la acción de los distintos programas de Esquel alrededor de dichos procesos. Esto último era nuevo. Por primera vez se planteaba el desarrollo de "líneas de acción más integradas" o de una articulación programática en la intervención<sup>85</sup>. Los informes de los últimos años, sin embargo, dan cuenta de la coexistencia de varios modelos de intervención (de intermediación, mixto, co-ejecución), así como de los viejos y nuevos estilos de manejo, entre los cuales la modalidad de articulación programática parece aún incipiente, evidenciando ciertas dificultades de concreción<sup>86</sup>. En el momento actual (2005), por consiguiente, su modelo de intervención

---

<sup>81</sup> Entrevista con Lucía Durán, Quito, 2-10-02.

<sup>82</sup> Entrevista con Lucía Durán, Quito, 2-10-02.

<sup>83</sup> "No nos enfocamos en un proyecto, sino que nos insertamos en procesos de desarrollo local" (Entrevista con Lucía Durán, Quito, 2-10-02). En el informe de 2003 se señalaba que han concentrado sus esfuerzos en "el impulso a procesos más allá de los proyectos", lo cual implicaba, "una reflexión sobre cada intervención y los impactos que se van generando" (FE,s/f41:9).

<sup>84</sup> Entrevista con Cornelio Marchán, Quito, 14-10-02.

<sup>85</sup> Entrevista con Lucía Durán, Quito, 2-10-02.

continuaría en una fase de transición.

La estrategia se orientaría a la generación de efectos irreversibles entre los actores inmersos en el proceso, por lo que en 2002 decidió abandonar las intervenciones que no registrasen los impactos deseados (FE,s/f40:10). Para ello, era menester fortalecer el trabajo en redes -una demanda, además, de la cooperación técnica internacional en esta etapa-<sup>87</sup>, así como ampliar sus alianzas con el sector público, pues, de lo que se trataba también era de "incidir en políticas públicas"<sup>88</sup>. Hacia el 2002 los aprendizajes institucionales le abocaron a la definición de nuevos ejes programáticos<sup>89</sup>. Empero, su desafío de constituirse en *red de redes* le planteará, hacia el 2003, algunas preocupaciones con respecto a las modalidades de intervención, fundamentalmente, ¿cómo articular los espacios no políticos -vgr los de las ONGs- , con los políticos (los de las tomas de decisiones públicas)? ¿cómo incorporar los intereses de la gente? ¿qué otros medios y estrategias diseñar para obtener impactos más significativos? En este punto se planteaba "explorar" distintas visiones: "desde la constitución de una asociación gigante de consorcios y 'clusters' hasta una cartera de servicios", vías sobre las que debería continuar "pensando y repensando" (FE,s/f:41:8).

En esta etapa se registrarían importantes cambios orientados a cristalizar la incidencia pública. Por un lado, una mayor diversificación del tipo de cooperantes hacia la constitución de "alianzas plurales"<sup>90</sup>; un *cambio en el perfil de las alianzas en la intervención*, al adquirir creciente relevancia la asociación con instituciones estatales (centrales y locales) y con instituciones educativas (escuelas, colegios y universidades), aun cuando las ONGs continuarían siendo sus principales aliadas: de 162 proyectos, 85 (52.5%) registraron alianzas con éstas; 21 (13%) con entidades públicas, otros 21 (13%) con empresas y 11 (6.8%) con universidades. Se evidencia la pérdida de importancia de las OBs como sus contrapartes. Considerando sus alianzas con las ONGs, en esta etapa sus más fuertes cooperantes fueron: ACJ (13 proyectos); FNH, FACES, F. Jóvenes para el Futuro (c/u con 5); FUDEN, CEFOCINE, SENDAS y CEPAM (con 4).<sup>91</sup> En tratándose de sus alianzas con las organizaciones populares, la estrategia impondría un desplazamiento del concepto corporativo

---

<sup>86</sup> En octubre del 2002 Lucía Durán decía que esto "aún no se refleja totalmente" (Entrevista, Quito, 2-10-02). En 2003-2004 la articulación entre dos proyectos que abordaban el tema de liderazgo, por ejemplo, no prosperó, y, al final, cada proyecto siguió ejecutándose de modo independiente. Según Norman Wray, la dificultad habría derivado de la diferencia en el abordaje metodológico de la capacitación en ambos proyectos, lo que trababa la adaptación de los acumulados desarrollados por el PLI (módulos de capacitación) (Entrevista, Quito, 8-03-05).

<sup>87</sup> "El trabajo en redes es una tendencia en el mundo del desarrollo que coincide con la experiencia de FE. Cada vez hay menos donantes dispuestos a financiar proyectos puntuales y más integrales, regionalizando esfuerzos" (Entrevista con Lucía Durán, Quito, 2-10-02).

<sup>88</sup> Entrevista con Lucía Durán, Quito, 2-10-02.

<sup>89</sup> Estos se señalarán en el análisis de cada uno de los programas.

<sup>90</sup> Entrevista con Lucía Durán, Quito, 2-10-02.

<sup>91</sup> Véase Cuadros No. 251-255 (fase 2000-2005), Anexo 2 de este estudio.

al territorial, heredado de su experiencia con el PDHS: los actores prioritarios "son los que están focalizados en determinado espacio geográfico: regiones, cantones, parroquias, comunidades, etc"<sup>92</sup>. La búsqueda de impactos se orientará, crecientemente, hacia un tipo de intervención de alcance masivo, tendencia ya identificada en la segunda etapa. Este afán por "incidir" también reafirmará su trabajo con las poblaciones pobres "con potencialidades" optada en su segunda fase, aun cuando buscará incidir también en los/as "ciudadanos/as" en general. En términos de público meta, lo característico en esta etapa, sin embargo, será una mayor diversificación de los/as actores/as involucrados/as<sup>93</sup>.

#### **h. Perfil general de la intervención<sup>94</sup>**

En su última fase (2000-2005), Esquel auspició 162 proyectos que se desarrollaron en 21 provincias del país. La ejecución simultánea de algunos de ellos en varias provincias arrojó un total de 274 operaciones en el período. De éstas, 87 (31.8%) se desenvolvieron en Pichincha, 36 (13.1%) en Guayas y 21 (7.7%) en Azuay, las tres provincias con mayor número de intervenciones. Se destaca, sin embargo, un aumento del número de operaciones en Imbabura (19, 6.9%), Tungurahua (15, 5.5%) y Manabí (19, 6.9%) respecto de las fases anteriores. En términos regionales, se mantiene la tendencia hacia la concentración en la sierra con 183 operaciones (66.8%), mientras la costa registra 76 (27.7%), la amazonía 9 (3.3%), y por primera Galápagos con 1 (0.4%) (*Véase Cuadro No. 21, Anexo 1*).

Considerando el ámbito, en esta fase aumentaron los proyectos de corte urbano (78, 48.11%) y los de ámbito rural-urbano (50, 30.9%), mientras disminuyeron los del área rural a 28 (17.3%). Según cobertura, aunque siguieron predominando los orientados a lo local (82, 50.6%), aumentaron considerablemente los de alcance nacional (60, 37%), manifestando la vocación integradora de Esquel, en una coyuntura de exacerbación de los localismos, particularismos y regionalismos, tributarios de la acentuada fragmentación que experimenta la sociedad ecuatoriana de principios del siglo XXI. En términos de población objetivo, se mantuvo una amplia preferencia por los jóvenes (74, 45.7%), y, en menor escala, por los/as niños/as (24, 4.8%), con un cambio importante: su acción se insertaría en dinámicas institucionales cuya continuidad garantizaría una incidencia e impacto efectivos. Los proyectos orientados a indígenas representaron el 10.5%, evidenciándose una disminución de la preferencia por las mujeres (solo 11 proyectos, 6.8%). Por otro lado, aumentaron notoriamente los proyectos orientados a la ciudadanía en general (36, 22.2%), a organizaciones de la sociedad civil (11, 6.8%) y a "otras" audiencias (como funcionarios públicos) que registran un total de 36 proyectos en esta fase (22.2%).

A diferencia de las dos fases anteriores en las que la abrumadora mayoría de proyectos

---

<sup>92</sup> Entrevista con Lucía Durán, Quito, 2-10-02.

<sup>93</sup> En el informe del 2001 se identificaron "22 tipos diferentes de participantes...que reafirma el nivel de diversificación de nuestro trabajo" (FE,s/f6:46).

<sup>94</sup> Sobre el perfil de la intervención, véase Cuadros No. 179-259 (fase 2000-2005), Anexo 2.

se inscribieron en el eje desarrollo, en ésta aumentaron los proyectos adscritos al eje democracia hasta casi lograr un equilibrio en la intervención en ambos ejes, aun cuando todavía una mayoría continuaban adscribiéndose al eje desarrollo (94, 58% contra 88, 66.7%). Del total, 55 (34%) aplicaron un enfoque de género. Considerando las áreas, en desarrollo se mantuvo la preferencia (evidenciada desde la primera fase) por educación-capacitación (62, 38.3%) y por proyectos económicos (35, 21.6%). En el marco de los proyectos económicos, persistió una intervención dispersa en varias áreas, destacándose los proyectos agrícolas (21, 13%), comerciales (10, 6.2%) y artesanales (8, 4.9%). Se registran, asimismo, 9 proyectos en servicios (5.6%) y 7 proyectos ambientales (4.3%) En cuanto al eje democracia, la intervención se orientó predominantemente a la incidencia en las políticas públicas, registrando 121 proyectos (74.6%) en las áreas de reforma del Estado, justicia, lucha anticorrupción y otras afines. Otra importante línea de acción se orientó hacia la construcción de ciudadanía (59 proyectos, 36.4%).