

XII. La acción en democracia

A. El área "más grande"¹

1. La agenda

En 2001 el Programa de Formación Ciudadana (PFC) pasó a denominarse P. Democracia y Formación Ciudadana (PDyFC), aglutinando a "viejos" programas que anteriormente funcionaron separadamente (PFC, PRS) y a nuevos, correspondientes al eje democracia, como el Fondo de Justicia y Sociedad (FJS) constituyéndose en el "más grande" programa de Esquel². En el marco de las nuevas redefiniciones institucionales, hacia el 2005 se prefiguraba como su área más importante. En efecto, entre 2000-2004 ejecutó 82 proyectos (50.6% del total) con una inversión de \$11'627.312,97 equivalente al 78.5% de la inversión total de Esquel en el período, lo cual le ubicaba como la más significativo en términos de recursos (*Véase Cuadro No. 8, Anexo 1*).

Más allá de estas cifras, su importancia radicará, fundamentalmente, en su agenda temática, que incluirá tópicos, tales como, democracia, participación ciudadana, liderazgo³, temas históricos de Esquel, y, coincidentalmente, de actualidad e interés de los donantes en la coyuntura finisecular. Efectivamente, en 2002, por ejemplo, el PNUD había redefinido el

¹ La denominamos área pues así se denominará de aquí en adelante. Sin embargo, dado que la mayor parte de la tercera fase se los denominó programas, también utilizaremos ese concepto en la exposición en coherencia con su evolución histórica.

² Según Lucía Durán y Lorena Ponce, en entrevistas, Quito, 2-10-02 y 16-10-02, respectivamente.

³ Según Lorena Ponce, éstos serían temas prioritarios del PDyFC, en entrevista, Quito, 16-10-02.

concepto de desarrollo humano, entendiéndolo no solo como un fenómeno económico-social, sino también político, al reconocer que uno de los problemas del desarrollo había sido, precisamente, "el fracaso en la gobernabilidad". Desde ese entonces, también incluiría como sus indicadores a la libertad y a la participación política. A más de una década de aprobada la *Declaración Universal de la Democracia* (1991), el título de su informe sobre desarrollo humano en ese año, *Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*⁴, ilustra la significación de estos temas en la actual agenda de la cooperación técnica internacional (PNUD, 2002: 51-55).

En ese marco favorable, el 1 de septiembre del 2000 se reunían directivos y funcionarios de Esquel para sistematizar la experiencia y discutir sobre las perspectivas del entonces denominado PFC⁵. En esa cita sus participantes plantearon la ausencia de un "hilo conductor" del programa, proponiéndose distintos ejes temáticos: formación ciudadana, fortalecimiento de la ciudadanía, tercer sector, responsabilidad social y reforma a la justicia. Se discutió en torno al carácter del PFC, formulándose preguntas, tales como, ¿debe reflexionar, pronunciarse y orientar en torno a los temas de la coyuntura? ¿debe tomar partido y asumir sus consecuencias? ¿debe adoptar enfoques menos riesgosos? ¿debe centrarse en la capacitación? También se planteó que la institución debía desarrollar un liderazgo conceptual (no corporativo) a través de él (s/a120,s/f:1-3). Las reflexiones sobre la naturaleza de su acción continuarían durante los años posteriores a la adopción de su nuevo nombre (PDyFC), pero seguirían sin cristalizarse en un programa escrito. En 2002 definió como su eje programático "la formación de actorías políticas ciudadanas, la incidencia y la lucha anticorrupción" (FE,s/f40:9). Actualmente (2005), ya como área, se halla trabajando en una mayor articulación de sus proyectos⁶.

¿Cuál sería a *grosso modo* su agenda programática? En 2002 Norman Wray afirmaba que a través del PDyFC "se hace el trabajo político de Esquel" orientado al "fortalecimiento de la democracia"⁷. Su objetivo central sería la formación de ciudadanos/as que puedan incidir en la ampliación de la democracia en sus respectivas comunidades, organizaciones y en la gestación y ejecución de políticas públicas locales y nacionales. La *incidencia* implicaría un proceso de fortalecimiento de capacidades de los/as actores/as a distintos niveles (comunidad, gobierno local, gobierno nacional). Por un lado, se buscaría que las sociedades civiles locales incidiesen en las políticas locales, pero también que los gobiernos locales pudiesen incidir en el gobierno nacional⁸. Los medios para "lograr incidencia" serían:

⁴ El PNUD define a la democracia desde un concepto procedimental: "...sistema político que permite a los pueblos elegir libremente a un gobierno eficaz, honesto, transparente y responsable" (PNUD,2002:55). Entiende como participación: "...tomar parte en procesos deliberativos que pueden plantear las inquietudes de los ciudadanos" (PNUD,2002:55).

⁵ Participaron en ésta Cornelio Marchán, Boris Cornejo, José Gonzalo Bonilla, Farith Simon y Beto Salazar. (Véase, s/a120,s/f:1).

⁶ Entrevista con Norman Wray, 28-03-05.

⁷ Entrevista, Quito, 7-10-02.

⁸ Según Lorena Ponce, en entrevista, Quito, 16-10-02.

a) la promoción de la participación; b) la formación de nuevos liderazgos; c) la formación en valores, de los que derivarían sus ejes temáticos o ideas-fuerza: liderazgo, formación en deberes, formación de actorías sociales, participación ciudadana, transparencia (anticorrupción, reforma a la justicia)⁹. Estas líneas, objetivos y medios se mantienen vigentes en la actualidad (2005).

2. Modo de administración

El área DyFC (ADyFC) comprende tres subáreas relacionadas temáticamente, aun cuando no administrativamente: el FJS, que es visto "como otra ONG dentro de Esquel"¹⁰; la correspondiente a responsabilidad social; y una nueva sobre liderazgo, pudiéndose identificar, además, un conjunto de proyectos directamente adscritos al ADyFC. Hasta el 2002, los subprogramas (luego subáreas) y proyectos eran coordinados por una oficial de programa. Al desaparecer esta figura en el 2003, ha desaparecido la coordinación general y cada subárea y proyecto se gestionan por su cuenta, aun cuando siempre bajo el control de la DIPRO.

Hacia inicios del 2005 contaba con cinco consultores/as a cargo de la coordinación y/o ejecución de proyectos. La coordinación implica planificación, seguimiento, manejo de presupuesto y elaboración de informes. Además, incluye visitas de campo, organización de eventos, facilitación de talleres, determinación de los contenidos de la capacitación y preparación del material didáctico. El monitoreo es trimestral, "con indicadores de calidad y tiempo", "muy sostenido y sistemático". Se está encima de eso". A pesar de ello, el contacto con la DIPRO es permanente, "en el día a día", porque "el monitoreo solo refleja una parte de la historia". Por otro lado, la evaluación de los/as participantes es continua.

En nuestras evaluaciones tratamos de ir hacia temas de fondo en el desempeño del facilitador, en la asimilación de los contenidos, en la aplicación de lo aprendido, etc. Hacemos entrevistas personalizadas con los actores para ver cómo enfocan el proceso en su totalidad. La evaluación dura aproximadamente unos dos-tres días. Además, la información se levanta, se procesa y se discute dentro del equipo y con los ejecutores¹¹.

En lo relativo a la intervención, por el momento se registra un modelo mixto que combina intermediación con ejecución directa, con un mayor número de proyectos bajo esta modalidad. En coherencia con la actual línea de Esquel, la tendencia es hacia el modelo de ejecución directa. Desde esta área hay varias razones de peso para ello.

FE está interesada en liderar los procesos de fortalecimiento del Estado de Derecho. La ejecución directa le posiciona como referente de la sociedad civil, como agente y actor clave de dicho fortalecimiento. Además, nos hemos dado cuenta que no podemos responder por resultados no

⁹ Entrevistas a Lucía Durán y Lorena Ponce, Quito, 2 y 16-10-02.

¹⁰ Según Norman Wray, en entrevista, Quito, 7-10-02. "Con el FJS yo no me meto. Ellos funcionan solos", dice Lorena Ponce, oficial del PDyFC (Entrevista, Quito, 16-10-02).

¹¹ Entrevista con Norman Wray, Quito, 7-10-02.

controlados por nosotros. También ejecutamos ahora más, porque la crisis nos obliga a ello, priorizando temas¹².

Cuando los proyectos "son grandes", para la ejecución se establecen alianzas con distintas contrapartes. Es desde esta área desde la cual se ha marcado, en esta fase, el giro de Esquel en el tipo de alianzas para la ejecución al haber intensificado su cooperación con empresas, entidades públicas y universidades, aun cuando la mayoría de sus proyectos (85, 52.5%) siguió privilegiando su alianza con ONGs¹³. En el trabajo con las ONGs, generalmente ha buscado aquellas "posicionadas en la localidad". "En la construcción de la alianza, lo primero es identificar el territorio de influencia de la ONG"¹⁴. Luego, se hacen

contactos, visitas en las que se presenta y se cuenta lo que se está haciendo y cómo se podría trabajar de modo complementario. Todo parte de tener buenas relaciones previas¹⁵.

En correspondencia con la política general de Esquel, el trabajo se orienta, actualmente, hacia la construcción de alianzas plurales, especialmente con gobiernos locales¹⁶. En esa perspectiva, incorpora la estrategia de trabajo en red, "muy positiva para el intercambio de experiencias y conocimiento, además de que interesa mucho a los donantes"¹⁷. Actualmente, forma parte de la *Red Interamericana para la Democracia* (RID), una red internacional que hacia 2004 agrupaba a 116 organizaciones, cuya Secretaría Ejecutiva fue asumida por Esquel entre 2002-2003¹⁸, y en cuyo marco nació un proyecto en torno a la participación política, definido como "especial" y coejecutado con una ONG argentina. Este proyecto comprometería un sinnúmero de actividades de tipo administrativo, técnico y académico, concluyendo en el 2003 con la generación de múltiples productos¹⁹.

¹² Entrevista con Norman Wray, Quito, 7-10-02.

¹³ Véase Cuadros No. 251-255 en Anexo 2.

¹⁴ Entrevista con Norman Wray, Quito, 7-10-02.

¹⁵ Entrevista con Lorena Ponce, Quito, 16-10-02.

¹⁶ Entrevista a Norman Wray y Lorena Ponce, Quito, 7 y 16-10-02, respectivamente.

¹⁷ Entrevista con Lorena Ponce, Quito, 16-10-02.

¹⁸ En el 2001 Esquel fue designada como Secretaría de la RID, nombrándose a Luis Verdesoto como su Secretario Técnico. En 2003 se eligió una nueva Secretaría.

¹⁹ Consistió en el seguimiento a 22 proyectos del programa "Participación y Democracia" de la RID. El proceso incluyó múltiples actividades: diseño y aplicación de herramientas de monitoreo, capacitación a capacitadores/as, construcción de coaliciones, seminarios regionales, campañas de publicidad, participación en talleres en torno a los proyectos en ejecución, participación en eventos internacionales sobre derechos, democracia, ciudadanía, desarrollo local, descentralización, partidos políticos. También se realizaron 8 investigaciones sobre temas de deliberación pública y ciudadanía en 8 países. Además se elaboró un informe sobre indicadores de democracia basado en encuestas a miembros de la RID. Se publicaron 2 libros y documentos sobre temas de ciudadanía, deliberación, democracia, partidos políticos, sociedad civil y comunicación y se difundió información impresa y virtual sobre la RID vía impresos, CDs y página web (FE,s/f41:199-206).

Asimismo, cada subárea ha promovido y/o se ha involucrado en otras redes, según se verá posteriormente en cada caso. También ha empezado a desarrollar la articulación de proyectos y programas focalizados en espacios geográficos, actual orientación institucional:

En el caso del Municipio de Guamate los dos proyectos a través de los cuales interviene FE trabajan conjuntamente para tener una misma política con el Alcalde y para que se facilite su implementación²⁰.

3. Perfil de la intervención²¹

En términos ampliados²², entre 2000 e inicios de 2005, el ADyFC ejecutó 82 proyectos con una inversión de total de \$11'627.312,97, de la cual Esquel canalizó \$8'971.844,47 (77.2%), las contrapartes institucionales \$2'646.955,30 y las comunitarias \$8.513,20. Su población meta fue, preferentemente, la ciudadanía en general (35 proyectos, 42.7%); también priorizó a jóvenes (18, 22%) y en menor grado a funcionarios/as públicos/as (12, 14.6%). En relación al ámbito, registró una inclinación por los espacios urbanos (42, 51.2%) y rural-urbano (31, 38%); y en lo atinente a la cobertura, la mayoría (46, 56.1%) tuvieron una orientación nacional, constituyéndose en el primer programa de este alcance en cuanto a cobertura. Adicionalmente, 25 proyectos (30.5%) trabajaron en el terreno local. En cuanto a áreas, sus preferencias se orientaron hacia la incidencia en las políticas públicas (reforma del Estado, justicia, lucha anticorrupción) y la construcción de ciudadanía, lo cual marca un giro en la orientación de Esquel en este eje de acción²³.

En este punto, cabe aproximarnos a la intervención en las subáreas adicionales que forman parte del ADyFC.

B. Un nuevo tema: la justicia

1. Antecedentes

En 1998 FE incursionaba en un nuevo tema: *la reforma a la justicia*, asociada, por una parte, a la cuestión de la seguridad jurídica, asunto de enorme interés de las grandes corporaciones y empresas multinacionales en la era de la globalización, y constituida en una nueva tesis de la agenda de la cooperación internacional a fines de la década de los 90²⁴; y,

²⁰ Entrevista con Lorena Ponce, Quito, 16-10-02. La aspiración de articular los proyectos se mantiene en pie, evidenciando ciertas dificultades para su concreción, como se señalaba en el capítulo anterior.

²¹ Véase Cuadros No. 181-259 (fase 2000-2005), Anexo 2.

²² Incluyendo los proyectos del FJS, del PRS, del programa de liderazgo y los proyectos no adscritos a los subprogramas.

²³ Hemos agrupado en ciudadanía: ciudadanía, formación en deberes y derechos, participación y diálogos; en políticas públicas: reforma del Estado, justicia, políticas públicas y legislación. Véase Cuadros No. 198-215 (fase 2000-2005), Anexo 2.

²⁴ Entrevista a Boris Cornejo, Quito, 16-10-02. "Con la denominada Globalización o Internacionalización de la economía, el servicio público de administración de justicia ha dejado de ser un problema de cada nación para convertirse en un factor de preocupación internacional" (Patricia Esquetini. Comunicación personal por correo electrónico. Quito, 30-03-05.

por otra, asociada en América Latina, a “la consolidación de las organizaciones de la sociedad civil como un actor social importante”, con una conciencia más clara de la necesidad de “garantizar los derechos fundamentales” de las personas y del rol que el Estado debía jugar en ese proceso²⁵.

Para ese entonces, el plan integral de reformas al sector justicia en el Ecuador, preparado por un grupo de trabajo entre 1994-1995²⁶, ya había alcanzado algunos logros²⁷ en su afán de construir una "justicia independiente...eficaz ... (y) ... confiable", orientada a proteger "los derechos de los ciudadanos frente a eventuales actos violatorios de dichos derechos, emanados tanto de la autoridad cuanto de los ...ciudadanos" (USAID-Esquel,s/f41:1). Los planes de "fortalecer la administración de justicia" progresaban, así como la disponibilidad de recursos del exterior orientados a ello. De ahí que, el acometimiento del nuevo tema "no estuvo en los sueños de nadie" en Esquel. Como en otras ocasiones, la institución se movió "por oportunidades"²⁸. Esta se presentó cuando a mediados de 1998 la AID convocó a las organizaciones de la sociedad civil a un concurso para la formulación de propuestas en torno a tres líneas de acción: creación de un fondo para apoyar iniciativas de la sociedad civil; trabajo en justicia; y fortalecimiento de las organizaciones²⁹. Con la AID, Esquel había tenido algunos acercamientos previos, básicamente orientados a "hacernos conocer e informarles de nuestra eficiencia"³⁰. La propuesta de Esquel fue seleccionada, y, aunque no ganó, empezaría a negociarse un contrato de consultoría por un año que se concretaría en octubre de 1998 bajo la figura de un convenio de cooperación. A partir de entonces, se nombraría a un director, se armaría un equipo y se empezaría "a trabajar, a darle forma a eso que era una descripción muy general"³¹.

La propuesta original, diseñada en varios meses, contuvo tres componentes: a) apoyo a la conformación de redes de ONGs que trabajan en justicia; b) apoyo al fortalecimiento de las capacidades de sostenibilidad financiera de tres ONGs que habían cooperado con la AID en el área de justicia (CEPAM, CIDES Y CLD); y c) identificación y financiamiento a proyectos con una pequeña cantidad de dinero, "para probar lo que podía ser el Fondo"³².

²⁵ Patricia Esquetini señala la importancia de la movilización de la sociedad civil argentina, por ejemplo, en el proceso de la reforma a la justicia en dicho país. Comunicación personal por correo electrónico. Quito, 30-03-05.

²⁶ Compuesto por representantes de la función judicial, de la PGE, de la Fiscalía General, Presidencia y Vicepresidencia de la República, Ministerio de Gobierno, Policía Nacional y ONGs (USAID-Esquel, s/f41:2).

²⁷ Tales como la creación del Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ), el nombramiento sin plazo de los miembros de la Corte Suprema de Justicia (CJS), la aprobación de la Ley de Arbitraje y Mediación, el proceso de despolitización del nombramiento de magistrados y jueces, la separación del Ministerio Público de la Procuraduría General del Estado (PGE), el establecimiento a nivel constitucional del proceso oral, la creación de los jueces de paz, entre otros. (USAID-Esquel, s/f41:1).

²⁸ Entrevista con Boris Cornejo, Quito, 16-10-02.

²⁹ Entrevista con Farith Simon, Quito, 21-06-02.

³⁰ Entrevista con Boris Cornejo, Quito, 16-10-02.

³¹ Entrevista a Farith Simon, Quito, 21-06-02.

³² Ibid.

Este último componente sería el orientado a "apoyar la reforma y fortalecimiento de la justicia" (FE, agosto99:45).

2. La ejecución en la primera fase

a. Aspectos conceptuales y administrativos

El concepto vertebrador inicial fue el de *justicia*, entendida como "administración de justicia" o "institucionalidad encargada de administrar justicia". La propuesta trataría de incidir en su reforma y modernización.

Para nosotros modernizar, y reformar son temas que están vinculados al cumplimiento con eficiencia, pero, además, al cumplimiento de los objetivos de las instituciones... En el caso de la justicia, es dotarle de elementos, herramientas, organizaciones, mecanismos, para que cumpla el rol que le corresponde... que implica garantizar derechos, aplicar la ley, impedir los abusos, castigar cualquier forma de violación de derechos humanos³³.

Las operaciones del proyecto-consultoría arrancaron en enero de 1999. F. Simon identificaba una primera fase, caracterizada como "menos proactiva, más pasiva del Fondo y de Esquel", en la que el rol de la institución fue, predominantemente, el de "administradora del Fondo" y consultora "para el fortalecimiento de las ONGs", fase que se extendería hasta junio del 2000, aproximadamente³⁴. Entre 1998-1999 el proyecto, clasificado internamente como una consultoría con el nombre de *Sostenibilidad Financiera y Alianzas Estratégicas*, sería, según Boris Cornejo, un "proyecto pequeño, de prueba"³⁵, comprometiendo una inversión de \$213.996 (s/a56,s/f:17; FE,s/f18:21). Para el 2000 ya sería clasificado como *Programa de Reforma a la Justicia*, adscrito a otro programa institucional³⁶, involucrando una inversión de \$305.541,98 (FE, s/f 38: Anexo presupuesto).

El equipo técnico de arranque fue mínimo: una persona³⁷. Más adelante aumentaría a tres, aunque continuaría reducido para la magnitud de la tarea³⁸. En esta primera etapa, Boris Cornejo (Vicepresidencia) sería su Director General y Farith Simon el Director del Fondo de Apoyo a Proyectos (FAP). En lo relativo a la toma de decisiones se podían distinguir algunos niveles: cotidianas, a cargo del equipo técnico; "decisiones políticas intermedias", tomadas por el Presidente o Vicepresidente de Esquel "a partir de propuestas del equipo técnico"; y grandes decisiones, tomadas en el marco del convenio, las enmiendas y el plan de trabajo

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

³⁵ Entrevista a Boris Cornejo, Quito, 16-10-02.

³⁶ Dentro del programa denominado entonces "Formación Ciudadana y Responsabilidad Social" que más tarde se denominaría Democracia y Formación Ciudadana (PDyFC).

³⁷ El Director, Farith Simon.

³⁸ En el informe de octubre99-septiembre 2000 indica que cuenta con una coordinadora y una asistente técnica.

global³⁹. En comparación con otros programas institucionales, el coordinador de entonces señalaba:

Tenemos un alto nivel de autonomía..., mucha capacidad de acción..., nos movemos independientemente...Es decir, se toman las grandes decisiones y nosotros operamos sobre esa lógica⁴⁰.

La AID, sin embargo, constituye un aparato estatal estadounidense, regido por las políticas de dicho Estado, lo cual incidiría en la saga del proyecto. Así, en esta primera fase un conflicto entre los Estados ecuatoriano y estadounidense registrado a fines de 1999 e inicios del 2000 generó una suspensión de fondos, restringiendo sus acciones⁴¹. Más allá de ello, en los aspectos técnicos la relación con la AID era -y es- de "socios": participan en el control técnico y presupuestario y son "muy estrictos" con las "reglas económicas" que son "complicadas y duras frente a las cuales hay que ser muy rigurosos", pero, al mismo tiempo son "muy respetuosos de la autonomía institucional"⁴².

Como estrategia de operación se optó por la promoción de alianzas y la creación de capacidades "con incidencia política", de modo de establecer "sistemas y políticas pensados a futuro"; la mediación "entre los ejecutores y los niveles políticos de decisión"⁴³; el "respeto y reconocimiento al liderazgo y protagonismo" de las contrapartes; y un rol proactivo en la determinación de "temas en los cuales influir"⁴⁴. Esta opción original sería validada a lo largo del proceso consolidándose como estrategia del programa. Su población meta serían las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general y su cobertura se orientaría a nivel nacional.

b. La acción en la reforma a la justicia

b.1 El Fondo de Apoyo a Proyectos

b.1.1 Diseño y originalidad de la propuesta

A inicios de 1999, mientras se emprendían ciertas actividades en sus otros

³⁹ Entrevista con F.Simon, Quito, 21-06-02.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ "La primera retención de fondos se dió a partir de una queja del senador Callahan en el senado americano sobre un caso de drogas. Se alegaba que un ciudadano americano fue detenido por lo que se violó las garantías del debido proceso. Entonces, este senador hizo que se suspendieran los fondos para el Ecuador, hasta que se aclare el caso...Esta retención fue la más oficial, ya que fue un problema entre Estados Unidos y Ecuador. Era un conflicto político" (Entrevista con F. Simon, Quito, 21-06-02).

⁴² Entrevista con F. Simon, Quito, 21-06-02.

⁴³ "Esquel se compra la bronaca política de los proyectos", dice F. Simon (Entrevista, 21-06-02).

⁴⁴ Ibid.

componentes, se continuaba con la confección definitiva del Fondo⁴⁵, receptándose observaciones de algunas ONGs. En su elaboración se nutriría de otras experiencias desarrolladas en el país y en América Latina⁴⁶, a partir de cuyo estudio "se rediseñó un Fondo distinto a esas iniciativas"⁴⁷. Entre diseño y rediseño, su elaboración se prolongaría por varios meses⁴⁸. La AID, además, demoraría en aprobarlo, entre otras razones, "porque su diseño era audaz"⁴⁹.

¿En qué consistía y cuál era la originalidad de su propuesta? Denominada *Fondo de Apoyo a Proyectos "Justicia y Sociedad"* (FAPJS) la propuesta se definiría como un mecanismo de identificación y financiamiento a iniciativas de la sociedad civil orientadas, originalmente, a la reforma y modernización de la justicia y a la lucha anticorrupción (FAPJS,s/f42:1). Tal apuesta pretendía influir "en el establecimiento de políticas y procedimientos de carácter público y permanente" (FE,agosto1999:45).

Su reglamento establecía dos modalidades de funcionamiento: *abierto y dirigida*. El *Fondo Abierto* financiaría proyectos presentados por alianzas de organizaciones del Tercer Sector o entre éstas y entidades gubernamentales; el *Fondo Dirigido*, apoyaría proyectos también presentados por alianzas de organizaciones, pero en "temas que creemos (el donante y Esquel) importantes, que son trascendentales para el sistema"⁵⁰, en relación a la reforma a la justicia y la lucha anticorrupción (FAPJS,s/f42:1). En este caso se convocaría a un concurso limitado o abierto⁵¹, dependiendo de la "importancia, naturaleza y/o monto del proyecto" (FAPJS,s/f42:4). La selección de proyectos, realizada exclusivamente por un *Comité de Aprobación de Proyectos* (más adelante denominado *Panel*)⁵², previo informe del equipo técnico de Esquel, se basaría "en un proceso competitivo" al final del cual se

⁴⁵ Esquemas de financiamiento, reglamento de funcionamiento, modalidades de aprobación, etc.

⁴⁶ Tales como una experiencia previa en Venezuela (Entrevista con F. Simon, Quito, 21-06-02); y otras como el Fondo de Derecho y Justicia para la Sociedad Civil del Banco Mundial que operaba en Ecuador; el Fondo de Acceso a la Justicia y a la Sociedad Civil del BID (USAID-FE,s/f41:2-7).

⁴⁷ Entrevista a F. Simon, Quito, 21-06-02.

⁴⁸ Así, por ejemplo, el informe de enero-marzo 1999 señala como logro la aprobación del diseño definitivo del Fondo. Pero, el informe de octubre 1999-septiembre 2000 indica que se diseñó totalmente la nueva modalidad del Fondo, contándose con toda la reglamentación, procedimientos e instrumentos para la operación de éste (Véase ps 4 y 17-18 de los respectivos informes).

⁴⁹ Entrevista a F. Simon, Quito, 21-06-02.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ En caso de concurso limitado se invitará a un mínimo de tres alianzas a presentar propuestas; en el caso del concurso abierto se publicará la invitación para presentar propuestas en los periódicos a nivel nacional y/o internacional. El tipo de concurso será determinado por Esquel en consulta con el donante (FAPJS,s/f42:4).

⁵² Compuesto por tres miembros: "un delegado nombrado por Esquel, un delegado anticorrupción nombrado por Esquel, AID y la CCCC, y un delegado de las redes de justicia de cada ciudad que va rotando. En el Fondo Dirigido a estos tres se suma un delegado o representante de las organizaciones beneficiarias del proyecto o especialistas en los temas que se están tratando". (Entrevista con F. Simon, Quito, 21-06-02). Véase también FAPJS,s/f42:5).

escogerían las ofertas que mejor combinaran calidad y costo. El monto máximo de financiamiento sería de \$50.000⁵³, debiendo ofrecer la contraparte un mínimo del 25% del valor aportado por el FAP para la ejecución del proyecto (FAPJS,s/f42:8).

Según Farith Simon, los aspectos que diferenciaban el diseño de Esquel de otras experiencias eran los siguientes: 1) "el tema de las alianzas, el ... requisito del pacto político", que otras no la tenían; 2) su carácter competitivo; 3) la "focalización de los temas de trabajo"; 4) "la existencia de un *Panel de Aprobación de Proyectos* que es independiente de las instituciones", con la facultad de aprobarlos "al margen de Esquel, la AID, incluso al margen del propio equipo técnico"⁵⁴; 5) el concepto de modalidad dirigida que determina ciertos temas considerados relevantes para la presentación de propuestas; 6) su carácter "absolutamente público: toda la información sobre el Fondo está en internet"; 7) "no es un Fondo pasivo, es un Fondo que promueve capacidades, promueve generación de experiencias". Como tal, no se queda en las organizaciones capaces de elaborar proyectos, sino que proporciona asistencia técnica a "algunas que tienen buenas ideas, pero no tienen la capacidad de (hacerlas)". De manera que, aunque su diseño recogió otras experiencias, se introdujeron modificaciones sustantivas, produciéndose "un sistema completo"⁵⁵.

Hacia mediados de junio de 1999 el equipo ya había promovido al Fondo entre más de 80 organizaciones potencialmente interesadas en presentar proyectos, publicitándolo, además, a través de la prensa local (USAID-Esquel,abril-junio99:8). El acercamiento se facilitó por el alto nivel de credibilidad de Esquel. "Ese es nuestro patrimonio", dice Farith Simon. Las estrategias de acercamiento consideraron el respeto "a los protagonismos institucionales, su autonomía", así como "el tema local": las "necesidades particulares que tiene cada localidad". En el proceso, el equipo técnico fue definiendo los ejes temáticos, por iniciativa propia, "o a través de discusiones amplias con sectores involucrados". La idea era escoger "temas de preocupación colectiva, nacional", tales como, en justicia: las garantías del debido proceso, en materia penal, y en corrupción, la participación ciudadana en la lucha anticorrupción⁵⁶. Para esa fecha, se habían receptado "40 solicitudes de información... y se mantuvieron ocho reuniones de trabajo con interesados" (USAID-Esquel,abril-junio99:8). Asimismo, en ese mismo mes se había constituido y puesto en funcionamiento el *Panel de Aprobación de Proyectos* (PAP)⁵⁷, con lo cual podría decirse que recién a mediados de junio de 1999 este componente del Fondo iniciaba operaciones.

⁵³ Hubo un período en el que el financiamiento bajó a \$35.000, pero nuevamente se volvió a la cifra indicada. (Entrevistas con F. Simon, Quito, 21-06-02; Patricia Esquetini, Quito, 28-03-05). En el Reglamento se estipula una inversión de \$50.000 para los proyectos bajo la modalidad abierta (FAPJS,s/f42:8).

⁵⁴ En otros casos, en cambio "quienes daban el dinero eran quienes decidían directamente la aprobación" (Entrevista a F.Simon, Quito, 21-06-02).

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Entrevista a F. Simon, Quito, 21-06-02.

⁵⁷ Sus integrantes iniciales fueron: Dra. Ana Isabel Sánchez (delegada principal por USAID; suplente: Patricia Esquetini); Dr. Francisco Silva, Dr. Jaime Veintimilla, Dr. Cristóbal Machuca (delegados principales por las alianzas estratégicas de Quito, Guayaquil y Cuenca; Suplentes: Myriam Ernst y Catalina Mendoza -Quito y Cuenca, respectivamente). (USAID-Esquel, abril-junio99:8).

b.1.2. Los proyectos

En el desarrollo de la experiencia, el equipo fue definiendo al proyecto como una "forma de alianza"⁵⁸. A Esquel le interesaba forjar "alianzas para la incidencia" en la reforma y modernización de la justicia

que se lograban a través de proyectos pequeños...que eran pensados para una actividad en concreto, puesto que la construcción de los mismos se realizaba en función de su incidencia⁵⁹.

Hacia septiembre de 1999, siguiendo los procedimientos establecidos que garantizaban la absoluta transparencia del proceso, se habían aprobado seis proyectos (cuatro en la modalidad abierta y dos en la modalidad dirigida) en áreas de capacitación, investigación y ejercicio del derecho, que abordaban temáticas, tales como, derecho a la reparación, derecho penal, defensa legal, periodismo judicial, y veedurías ciudadanas anticorrupción, por un monto total de \$723.536 (USAID-Esquel,oct99-sept00(a):18-19)⁶⁰. Su ejecución implicó la cristalización de alianzas con 15 organizaciones de la sociedad civil y el Estado. Entre las organizaciones de la sociedad civil participaron ONGs, colegios profesionales y universidades. También se contó con el auspicio de organismos internacionales⁶¹. Y, aun cuando el Estado ecuatoriano carecía de "una agenda de reformas de la justicia"⁶², lo cual dificultaba la construcción de alianzas institucionales con las entidades públicas, el equipo había logrado establecer alianzas "esenciales" con el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ), la CCCC, el Ministerio Fiscal y el CONAMU (USAID-Esquel,oct99-sept00(a):18-19;21-27). Este apoyo político se consiguió

trabajando con cada uno de los actores, dándoles protagonismo, buscando que ellos participen en las definiciones de las actividades, en las decisiones políticas, en la selección de las propuestas, en los proyectos en concreto y recogiendo sus requerimientos. Siendo respetuosos de los procesos...(y)... firmes pero no agresivos. Negociando, y a la vez, utilizando el prestigio de FE...Creando, a través de las redes, relaciones de trabajo, que luego han sido los soportes para los proyectos⁶³.

⁵⁸ Entrevista a F. Simon, Quito, 21-06-02.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Los proyectos aprobados del Fondo Abierto eran: Derecho a la Reparación: mecanismos para su efectivización; Diplomado de Periodismo Judicial; Módulos de Capacitación para Agentes Fiscales; Creación de comisiones veedoras para vigilar los procesos penales por corrupción pública instaurados en la Corte Suprema de Justicia. Los proyectos del Fondo Dirigido: Capacitación a Jueces en el nuevo Código de Procedimiento Penal y Estudio sobre Defensa Legal (USAID-Esquel, oct99-sept00(a):18-19).

⁶¹ ONGs: INREDH, CEPAM, F. Futuro Latinoamericano, Corporación Mujer a Mujer, CEPLAES, Instituto Benjamín Carrión; Universidades: PUCE y USFQ; Colegios profesionales: Colegio de Periodistas de Pichincha; organismos internacionales: Comisión Andina de Juristas (USAID-Esquel,oct99-sept99(a):21-27).

⁶² Entrevista con F. Simon, Quito, 21-06-02.

⁶³ Ibid.

En el manejo de proyectos originalmente operó como ONG de segundo piso, más precisamente, como

socios de segundo piso: ningún proyecto...queda (solo) con un financiamiento económico. En todos tenemos intervenciones en cuestiones decisorias: de conceptos, de contenido⁶⁴.

Aunque las contrapartes eran las principales responsables de la ejecución, el equipo de Esquel tenía la responsabilidad de comprobar la veracidad de los informes. Ello se conseguía con el seguimiento, verificando

el cumplimiento de las actividades en función del cumplimiento de los objetivos. Un criterio central...es que los proyectos puedan establecer políticas o sistemas permanentes. Entonces, el seguimiento y la evaluación ve si se construye.⁶⁵

Cada miembro/a del equipo técnico tenía a su cargo un número de proyectos y la responsabilidad de monitorearlos más cercanamente, no solo sobre el papel, sino también sobre el terreno. En lo relativo al seguimiento financiero, éste se lo realizaba a través de la DAF⁶⁶.

Adicionalmente, para mantener la información actualizada sobre los diferentes proyectos utilizaba otras herramientas, tales como, seguimiento de las noticias en los medios de comunicación, revisión de documentos, presencia en eventos de difusión o capacitación, reuniones y visitas periódicas a los actores involucrados en justicia y ejecutores de proyectos, así como a informantes claves en temas específicos (USAID-Esquel,oct99-sept00(a):19-20).

b.2 Alianzas estratégicas con ONGs

Esquel partía de la premisa de que los procesos de reforma y modernización de la justicia no competían solo al Estado sino a toda la sociedad. Por consiguiente, había que promover la participación de diversos sectores sociales en este proceso "de carácter público". Para ello se proponía la "conformación de una red de alianzas estratégicas de ONGs que trabajen en el sector justicia" a través de la cual se incorporaría a la sociedad en la reflexión-acción para el "mejoramiento y fortalecimiento de la justicia" (FE,agosto99:45).

Entre enero y marzo de 1999 se iniciaba la constitución de núcleos de aliados en Quito, Guayaquil y Cuenca y la promoción de reuniones de trabajo con ONGs que trabajaban en el área de justicia e integraban redes (USAID-Esquel,enero-marzo99:1-3). La estrategia fue

convocar a un número pequeño de organizaciones a las cuales se les iba a vender la idea de las redes

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ En donde trabajan dos personas vinculadas al Fondo (según F. Simon, en entrevista, Quito, 21-06-02).

para hacer un comité convocante. Se tomó la decisión de que el proceso sea descentralizado, por lo que se buscó organizaciones de cada ciudad⁶⁷.

En las tres ciudades "la lógica inicial" de su conformación fue similar. En Quito integraron el núcleo diez organizaciones, en Guayaquil nueve, en Cuenca once, la mayoría ONGs y en menor escala, universidades, colegios profesionales, movimientos sociales y organizaciones de base⁶⁸. El desenvolvimiento de cada núcleo, sin embargo, tuvo "su lógica particular" y dependió mucho "de quienes (asumieron) el liderazgo colectivo a nivel local"⁶⁹. En Quito, fue "más complicado", pues se nombró un coordinador que era el que "finalmente...asumía el liderazgo y tomaba las decisiones"; en Guayaquil, se nombró una comisión responsable de promover el proceso compuesta por cuatro organizaciones⁷⁰ "que toman las decisiones, planifican las reuniones, son más participativas"; en Cuenca, en donde hubo "un aporte colectivo más pequeño", se nombró una coordinación formada por tres personas para impulsar la red local⁷¹.

En ese entonces, el equipo concebía a las redes como un medio "de promoción de las alianzas" estratégicas -su principal interés- sin entender aún sus especificidades. Pero, cuando en la primera reunión las organizaciones tomaron el nombre de red y "todas ... plantearon que no sea el comité el convocante (de otras organizaciones), sino la red en si misma", empezaría a percatarse que, aún cuando para Esquel representaban "una forma de alianza", las redes, en realidad, tenían "su propia lógica y dinámica", y adquirirían su propio "cuerpo". Iría comprendiendo que, además de las redes, habían otros medios para construir alianzas (v.gr, proyectos), además de identificar varios tipos de alianzas⁷².

Aclarado el terreno, hacia mediados de 1999 decidía "cambiar de enfoque", poniendo énfasis en el desarrollo de alianzas estratégicas, más que en redes, a fin de influir en la reforma y modernización de la justicia, ejecutando algunas acciones encaminadas a ello y dando seguimiento a las actividades de las redes (USAID-Esquel, abril-junio99:9-10). Era lógico: a Esquel le interesaba generar "alianzas para la incidencia",

pero, en cambio en las redes no se pensaba en la incidencia política, no se pensaba en estrategias que incidieran colectivamente en algo, no se tenía capacidades para posicionar en las agendas los temas de

⁶⁷ Entrevista a F.Simon, Quito, 21-01-02.

⁶⁸ Miembros de la red en Quito: CEDHU, CEPAM, CLD, Pastoral Penitenciaria, PUCE (Consultorios Jurídicos), F. Fabián Ponce, INREHD, Foro de la Niñez, CIDES, Esquel; en Guayaquil: F. Leonidas Ortega, FEU, CONIPAZ, Movimiento de Mujeres, CLD-Guayaquil, CPDH, DNI, Confraternidad Carcelaria, CEPAM-Guayaquil; en Cuenca: SELA, Corporación Mujer a Mujer, Paul Rivet, CDH, Red de Abogados, DNI-Cuenca, CLD-Cuenca, SIREPAM, Directos Consultorios Jurídicos U. de Cuenca, Grupo de Rehabilitación y Ayuda a los Internos U. Cuenca, Comisión de Derechos Humanos del Colegio de Abogados del Azuay (USAID-Esquel, enero-marzo99:1).

⁶⁹ Entrevista a F. Simon, Quito, 21-06-02.

⁷⁰ CLD, Confraternidad Carcelaria, CONIPAZ y DNI (USAID-Esquel, enero-marzo99:2).

⁷¹ Catalina Mendoza, Cristóbal Machuca y Catalina Peña (USAID-Esquel, enero-marzo99:2).

⁷² Entrevista con F. Simon, Quito, 21-06-02.

preocupación general, al margen de proposiciones individuales⁷³.

Como quiera que fuese, el arranque en la construcción de redes "no fue muy fluido" y tuvo algunos altibajos porque "dependía mucho de las iniciativas que nosotros tomábamos para reunirlos". Por ello, cuando se presentó el problema de suspensión de fondos, "las actividades se pararon", aunque se mantuvo la comunicación "y las expectativas". A eso debía añadirse lo reducido del equipo técnico. En todo caso, inicialmente las actividades se orientaron a dotarles de identidad, a que se reconocieran "como organizaciones que trabajan en el tema justicia", dado que la mayoría no se identificaban como tales. Los temas alrededor de los cuales se trabajaba eran "defensa legal para personas de bajos recursos y para sectores vulnerables; se ha trabajado mucho en el tema de la incidencia"⁷⁴.

Hacia septiembre del 2000 se indicaba que las tres redes locales se encontraban participando en el proceso de alianzas estratégicas, habiendo logrado interesarlas en la implementación del nuevo Código de Procedimiento Penal. Adicionalmente, se había empezado a definir un plan para lanzar campañas de cabildeo y se habían implementado canales modernos de circulación de información actualizada sobre la reforma de la justicia en el país. Para este período el equipo había decidido un nuevo cambio en la ejecución de este componente: enfocarse en la capacitación a las organizaciones participantes en la red en la perspectiva de dotarlas de destrezas para la incidencia pública⁷⁵. En esa línea, durante este período se implementaría una primera actividad de capacitación sobre "Fortalecimiento Institucional para la Incidencia Política" que contaría con 21 participantes, miembros de las tres redes locales (USAID-Esquel,oct99-sept00(a):15)

c. El trabajo en fortalecimiento a las ONGs

Como indicamos, en esta etapa, el proyecto comprendió tres componentes. Uno de ellos era el de "sostenibilidad financiera", algo marginal al tema central. Su objetivo: brindar apoyo y asistencia técnica a tres ONGs quiteñas, socias de AID en el tema justicia (CEPAM, CIDES y CLD), a fin de "poner en marcha estrategias de sostenibilidad" orientadas a convertirlas en organizaciones viables en el largo plazo (FE,s/f38:65). Aquí se trataba de la transferencia de "experticias" en el levantamiento de fondos externos por parte de Esquel a sus pares. El proyecto se trazó metas concretas: la recaudación de alrededor de \$300.000 a \$400.000 para cada ONG en el tiempo de ejecución.

Entre enero y junio de 1999 las acciones se orientaron resolver aspectos de diseño, administrativos y de capacitación. Así, se contrataron tres asesores en sostenibilidad financiera, se elaboró y editó un manual para recaudar fondos externos, se asistió técnicamente en la elaboración de planes de trabajo orientados al levantamiento de fondos externos, se propusieron y ejecutaron campañas de levantamiento de fondos a corto plazo con

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Véase USAID-Esquel,octubre99-sept00(a):15. También entrevista con F. Simon, Quito, 21-06-02.

una asesoría permanente de Esquel y se avanzó en el programa de capacitación (USAID-Esquel,enero-marzo99:1-5; USAID-Esquel,abril-junio99:1-10). Entre octubre de 1999 y septiembre del 2000 se hicieron catorce acciones para capacitar en sostenibilidad financiera a las tres ONGs. Estas se orientaron a consolidar bases de datos para sistematizar la información de seguimiento a las campañas de levantamiento de fondos; a diseñar y perfeccionar sistemas de información/ comunicación (página web), estrategias comunicacionales y mejoramiento de la imagen institucional. Se capacitó en motivación, técnicas de negociación, cálculo y manejo del *overhead* (para lo que se diseñó una metodología) y elaboración de proyectos. Todo ello mediante la contratación de consultores/as externos/as y la dotación de asistencia técnica permanente por parte del equipo de Esquel (USAID-Esquel,octubre99-septiembre2000:1-5; USAID-Esquel,octubre99-sept2000(a):1-27).

Hacia septiembre del 2000 el informe pertinente señalaba que se había logrado sentar las bases de una capacidad institucional para levantar fondos en las tres ONGs, evidenciada en los siguientes logros. El CEPAM creó un Departamento de Desarrollo Institucional orientado a estas tareas, a cargo de la subdirectora, y adoptó el uso de modernas tecnologías de gestión de recursos externos⁷⁶. Asimismo, identificó y se puso en contacto con 85 potenciales donantes, obteniendo repuestas de 58 de ellos. Presentó proyectos a 24, por un monto de \$2'584.732 y consiguió la aprobación, firma de convenio y desembolso inicial para siete proyectos por un monto total de \$681.508, equivalente al 170% de la meta inicialmente propuesta⁷⁷. Hacia fines del 2000 mantenía una cartera vigente de 12 proyectos por \$818.544 que aseguraba la continuidad de la campaña por un año más, aproximadamente. Como resultado, la ONG estaba "en capacidad de mantener toda su planta de personal y cubrir todos los gastos que demanda la institución, hasta finales del año 2001" (USAID-Esquel,oct99-sept00:10-11).

El CIDES, por su parte, creó un Comité de Desarrollo orientado al sostenimiento de la campaña de recaudación de fondos en el largo plazo, y, al igual que el CEPAM, incorporó moderna tecnología en la investigación del mercado de donantes. En el proceso, contactó con más de 200 potenciales donantes, mediante múltiples mecanismos⁷⁸, y presentó propuestas a 40, habiendo conseguido la aprobación de nueve por un monto de \$455.000 (el 157% del cumplimiento de la meta)⁷⁹. Adicionalmente, mantenía una cartera vigente de 18 proyectos por un valor de \$2'285.000. Como resultado, el CIDES estaba en capacidad de mantener la totalidad de su costo de operación en el 2000 y el 50% de los gastos fijos del 2001 (USAID-Esquel,oct99-sept00:11-13). Finalmente, el CLD había podido identificar alrededor de 180 potenciales donantes, contactándose con alrededor de 80 de ellos. Con apoyo de Esquel elaboró once proyectos por un monto de \$1'028.000 y 9 perfiles de proyectos adicionales (USAID-Esquel,oct99-sept00:9-10).

⁷⁶ Tales como, uso del internet para identificar donantes y de una página web para propocionar su imagen.

⁷⁷ La meta inicial fue de \$400.000.

⁷⁸ Correo electrónico, envío de material promocional y visitas.

⁷⁹ Su meta inicial era de \$300.000.

Este componente fue ejecutado solo durante el primer año "porque los objetivos que tenía se cumplieron"⁸⁰.

3. La ejecución en la segunda fase

a. Definiciones conceptuales

Una segunda fase de la acción en el ámbito de la justicia se abrió desde mediados del 2000 hasta septiembre del 2001, caracterizada por un "rol más proactivo de Esquel en el tema de la reforma a la justicia"⁸¹, facilitada también por los cambios del modelo de intervención institucional. Esto significó, por un lado, "buscar más sus temas" de interés fomentando la presentación de proyectos bajo la modalidad dirigida. Pero, además, Esquel empezaría

a asumir un papel político en la reforma de la justicia, ya no solo a través de los proyectos que financiaba, sino como organización... Es decir, empieza a convertirse en un actor...(S)e busca espacios para dejar su posición sobre el tema... sus inquietudes... (y)... sus prioridades⁸².

En esta fase se depuró el marco conceptual del proyecto pasándose del concepto de justicia al de Estado Social de Derecho (ESD). Definido como un Estado "interesado en y responsabilizado del bienestar social de la colectividad", el objetivo del ESD es "ofrecer condiciones estables y favorables al desarrollo de todos los seres humanos que se hallan en su territorio". Su promoción constituye "una forma esencial del *empowerment*, ya que permite a los más pobres y a los más desfavorecidos reivindicar sus derechos"⁸³. Entre los elementos de ese Estado de Derecho constan la justicia independiente, la igualdad de los ciudadanos en la legislación y la aplicación del derecho, el respeto de los derechos humanos, civiles y políticos, aspectos que el proyecto de Esquel estaba interesado en promover, haciendo suyos aquellos criterios que sostenían que sin ellos "es difícil imaginar un desarrollo sostenible del que pudieran beneficiarse todos los actores económicos sin discriminación alguna", además de que podría dar lugar a la emergencia de "tensiones políticas y sociales que, a largo plazo, comprometerían la estabilidad indispensable para el desarrollo del país" (s/a138, s/f: 6,8), algo que el Ecuador había experimentado en carne propia en los últimos años y sobre lo que la institución estaba permanentemente preocupada.

Así pues, en esta fase se tornaba más claro que el objetivo de la reforma a la justicia, debía orientarse al "fortalecimiento del Estado de derecho", a dotarle al Estado de

⁸⁰ Entrevista con F. Simon, Quito, 21-06-02.

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid.

⁸³ Véase s/a138,s/f:6,8; Chiriboga Zambrano,1998:39. El texto del COSUDE (s/a138) citado define Estado de Derecho y el de Chiriboga Zambrano Estado Social de Derecho. En la definición del primero parecería implícita la noción de Estado Social de Derecho, pues no se circunscribe a la ley o a las normas, sino que considera el aspecto social. Este concepto no ha sido definido explícitamente por el equipo del Fondo, pero implícitamente lo ha asumido. La bibliografía consultada (s/a138) ha sido proporcionada por F. Simon.

la capacidad para asegurar a sus ciudadanos ciertos bienes y servicios de calidad, y a través de eso una adecuada distribución de la riqueza, mejoramiento de las condiciones generales de vida⁸⁴.

Igualdad de derechos e igualdad de oportunidades, constituían pilares de esa forma de Estado. Así pues, el fortalecimiento del ESD implicaba para Esquel "el fortalecimiento de la democracia"⁸⁵. En ese marco, los conceptos de reforma y modernización de la justicia rebasaban "la simple eficiencia del sistema", para ser entendidos desde el rol que la justicia debía cumplir en una sociedad democrática:

dirimir conflictos sociales, asegurar el respeto a los derechos humanos, frenar los abusos, en el marco del ESD, siempre⁸⁶.

En el ámbito de esta gran problemática -con la que, dicho sea de paso, coincidía el donante⁸⁷-, el enfoque sobre la corrupción, por ejemplo, rebasaba la dimensión ética y moral, vinculándose al desarrollo social, y, especialmente, a la erosión de la legitimidad del Estado -elemento central del ESD- ocasionado por el desvío de recursos en un contexto de escasez⁸⁸.

Las precisiones conceptuales dieron pie para ampliar los ejes temáticos hacia "el tema de la democracia y los derechos humanos", planteándose, incluso, su cambio de nombre por el de *Fondo Democracia*, aspecto que, aunque no se concretó en aquel entonces, no se descartaría hacia el futuro⁸⁹.

b. Aspectos administrativos

Desde el 2001 el programa adoptó el nombre de *Fondo Justicia y Sociedad* (FJS) y pasó a formar parte del PDyFC. Los cambios institucionales orientados a la unificación de la política de programas no modificaron la dirección del FJS que siguió a cargo de la Vicepresidencia de Esquel, responsable de su control cotidiano. Sin embargo, desde el 2001 se integró al sistema de planificación, monitoreo y evaluación de FE, bajo control de la DIPRO, con obligaciones de elaborar planes, informes trimestrales de monitoreo, etc.,

⁸⁴ Entrevista con F. Simon, 21-06-02.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ "...hay un acuerdo en el objetivo de la intervención...(A)demás hemos conciliado viendo las prioridades del país...(E)stamos de acuerdo con que el tema central es el rol de la justicia en la sociedad, el fortalecimiento del Estado de Derecho...Nos hemos puesto de acuerdo en los contenidos y eso agilizó el proceso" (Entrevista con F. Simon, Quito, 21-06-02).

⁸⁸ Al respecto dice F. Simon: "...nuestras perspectivas de la relevancia de la corrupción, en un contexto de crisis, implica enfrentar un grave problema para la asignación de recursos. La corrupción socava la confianza en el Estado, porque el que paga sus impuestos, el que hace contribuciones, ve que su dinero no se concreta en nada" (Entrevista, Quito, 21-06-02).

⁸⁹ "...de hecho, la página web del Fondo es Fondo Democracia". (Entrevista con F. Simon, Quito, 21-06-02).

coordinadas –hasta el 2002- por la oficial del PDyFC⁹⁰. En esta fase el equipo técnico se amplió a seis personas⁹¹ y se fortaleció técnicamente, manteniéndose la modalidad de toma de decisiones según el esquema descrito. En el año 2000 se presentaron dos nuevas retenciones de fondos generadas por cuestionamientos de la AID al desempeño de ciertos procesos y autoridades nacionales en el campo jurídico⁹².

En cuanto al modelo de intervención, acorde a la nueva política de Esquel, se reforzará el concepto de "socios de segundo piso".

Es un proceso que va de la mano de la experiencia institucional y de la propia del proyecto. Al inicio nos veíamos más como dadores de platas. Pero, desde el principio hubo la idea que había que contribuir a temas. En algún momento nos dimos cuenta que debíamos visibilizar nuestros aportes; queríamos tener más clara la contribución de Esquel, que fue coincidiendo con el cambio institucional⁹³.

Más importante aún, en esta etapa se verá "un aumento significativo de los proyectos de ejecución directa", a través de los cuales, precisamente, la institución "empieza a plantear su posición" respecto al tema de la reforma a la justicia⁹⁴. En ese sentido, se inauguraba un modelo mixto que combinaba el modelo de intermediación con el de ejecución directa. El desarrollo y aplicación del SPME tornará más estricto el monitoreo y evaluación de los proyectos, que mantuvieron el patrón ya descrito. El informe de septiembre del 2001 consignaba que "(u)na de las actividades que más tiempo toma al equipo técnico...es la vinculada al seguimiento de los proyectos en operación (que)...en la mayor parte de los casos toma la forma de un verdadero acompañamiento técnico a las organizaciones ejecutoras (y) en algunos proyectos implica la participación de las negociaciones políticas con las entidades públicas responsables" (USAID-Esquel,sept2001:17,pn).

c. El Fondo de Apoyo a Proyectos

c.1 Definición de la estrategia global

En este período de definió su estrategia global, consistente en la delimitación de los

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Coordinador del Fondo, dos coordinadoras de áreas, dos asistentes, 1 secretaria. Además 2 técnicos en contabilidad y presupuesto que trabajan en la DAF (Entrevista con F. Simon, Quito, 15-07-03).

⁹² En el tercer trimestre del 2000 la AID cuestiona la calidad de elaboración del Código de Procedimiento Penal. "Los socios de la AID hicieron unas evaluaciones que ponían en entredicho el Código. Eso significó que se suspendiera el financiamiento al Fondo, mientras decidían si se iba a seguir trabajando en justicia. Esta interrupción no fue tan larga como la primera". Una tercera retención, también en el 2000, se dió "por un conflicto que tuvo la AID con la Fiscal General de la Nación a la cual se acusó de corrupción...Como la Fiscalía tenía un papel relevante en el tema, se pararon los proyectos. Las dos últimas retenciones no fueron oficiales" (Entrevista con F. Simon, Quito, 21-06-02).

⁹³ Entrevista con F. Simon, Quito, 15-07-03.

⁹⁴ Entrevista con F. Simon, Quito, 21-06-03.

temas específicos "en los que se concentrarían los esfuerzos del Fondo" (USAID-Esquel, sept2001:9), en el marco de los grandes ejes temáticos elegidos. Es decir, el Fondo adoptaba "la modalidad dirigida", lo que significaba "el cambio más importante de la estrategia"⁹⁵, evidenciando el rol proactivo asumido por Esquel en esta fase.

En la definición estratégica se partió del diagnóstico de la poca o casi inexistente voluntad política del Estado para reformar la justicia. Sin "contraparte oficial", la acción en este campo se realizaría estableciendo prioridades y aprovechando "oportunidades" presentadas en algunas actividades. Los elementos principales de la estrategia serían: a) la reforma y modernización de la justicia; y b) la lucha anticorrupción. Las necesidades del país y el trabajo de las organizaciones serían los criterios que determinarían los objetivos prioritarios del trabajo en cada uno de estos campos. En el terreno de la reforma a la justicia, el objetivo prioritario sería lograr "una justicia confiable y predecible", dándose especial importancia, en materia penal, al respeto a las garantías del debido proceso y a la aplicación del nuevo Código de Procedimiento Penal. Se concretó la estrategia en los siguientes ámbitos: a) capacitación en la nueva legislación; b) acciones de fortalecimiento de la defensa en materia penal; y c) actividades orientadas a apoyar el respeto a las garantías del debido proceso (USAID-Esquel, sept2001:10). En el terreno de la lucha anticorrupción se contaría con la ventaja de una "contraparte oficial", por lo que la estrategia se orientaría a: a) apoyar el fortalecimiento de la CCCC (contraparte oficial); b) promover la participación ciudadana en la lucha anticorrupción; y c) promover en los gobiernos locales procesos de gestión transparentes y de control social anticorrupción (USAID-Esquel, sept2001:10).

c.2 Los proyectos

Siguiendo el mismo protocolo transparente y participativo en su diseño y selección, hasta septiembre del 2001 se habían aprobado 14 proyectos (3 en la modalidad dirigida) comprometiendo una inversión total de \$1'042.266,30, de las cuales Esquel canalizaría \$757.384,60 y las contrapartes \$284.881,70 (USAID-Esquel, sept2001:17-18). Los temas auspiciados se correspondían con la estrategia definida: capacitación y difusión del Código de Procedimiento Penal a funcionarios públicos, estudiantes y organizaciones de la sociedad civil; modernización de los sistemas de información y administración-gestión de instituciones jurídicas y anticorrupción; promoción de la transparencia en la administración-gestión pública y en el control social anticorrupción en los gobiernos locales y en los procesos penales; promoción de reformas legales para fortalecer la lucha anticorrupción; e investigación en torno al debido proceso⁹⁶.

Para esta fase, las alianzas para la ejecución de proyectos más que se duplicaron involucrando a 34 entidades públicas y privadas. De los 14 proyectos, 8 (57.1%) contaban con la participación de instituciones estatales, 6 (43%) tenían una ejecución descentralizada y 6 (43%) tenían alcance nacional. Entre las entidades públicas constaban las iniciales aliadas (CNJ y CCCC, universidades), nuevos aparatos del Estado central (Tribunal Constitucional,

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Véase el listado de los proyectos en USAID-Esquel, septiembre 2001.

Dirección Nacional de Comisarías), y tres municipios de Pichincha e Imbabura (Cotacachi, Otavalo y Rumiñahui). Entre las organizaciones de la sociedad civil, la mayoría eran ONGs, pero también constaban colegios profesionales, gremios de trabajadores judiciales, universidades y una empresa (USAID-Esquel,sept2001:17-18).

d. Las alianzas estratégicas

En este período se definió como objetivo de las alianzas estratégicas, apoyar el desarrollo de capacidades de las organizaciones de la sociedad civil en el fortalecimiento de la democracia, en especial en la creación de consensos para influir en el establecimiento de políticas en torno a la justicia (USAID-Esquel,sept01:1). El crecimiento del equipo técnico le "dió la oportunidad de trabajar más cercanamente con las redes", posibilitando "la continuidad del proceso"⁹⁷. La acción se orientó a la promoción de varias reuniones de los núcleos en Quito, Guayaquil y Cuenca, desarrolladas entre octubre del 2000 y septiembre del 2001, para trabajar su plan de actividades, establecer prioridades y responsables, y evaluar los esfuerzos anteriores en torno a la reforma a la justicia.

El fortalecimiento de sus capacidades se tradujo en la capacitación a 63 miembros de las tres redes de justicia -en elaboración de proyectos y captación de recursos- entre febrero y abril del 2001. Como resultado, hacia el final de la fase diez organizaciones se asociaron y presentaron proyectos al Fondo, consolidando alianzas estratégicas orientadas a la incidencia en la reforma a la justicia (USAID-Esquel,sept01:5). Adicionalmente, la identidad de las redes se iba fortaleciendo a medida que las organizaciones reconocían sus reivindicaciones como pertinentes a ese campo temático, al mismo tiempo que se consolidaba la idea de que la

sociedad civil tenía un papel relevante en el tema de la reforma a la justicia, porque tenía muy buenas ideas e iniciativas, además de que tenía un conocimiento de lo que estaba pasando⁹⁸.

Comenzaron a interesarse por temas relativos a la defensa pública, jueces de familia, así como la construcción de agendas y temas de comunicación. Así, hacia el final de la fase se informaba que las redes habían "asumido a la Defensa Pública como un tema fundamental" a ser impulsada desde el Estado y desde la sociedad civil, habían promovido "campañas de cabildeo" a través de publicaciones y eventos en torno a los temas prioritarios y habían empezado a difundir sus actividades a través de una página web recientemente diseñada (USAID-Esquel,sept01:7-9). Todo ello evidenciaba que estaban "tomando su propio ritmo"⁹⁹.

4. La intervención en la tercera fase

⁹⁷ Entrevista a F. Simon, Quito, 21-06-02.

⁹⁸ Entrevista a F. Simon, Quito, 21-06-02.

⁹⁹ Ibid.

En la tercera fase, que se abrió a partir de octubre del 2001 en adelante, "ya no somos administradores del Fondo",

el Fondo es un instrumento para la reforma de la justicia, para la participación de la sociedad civil y para el establecimiento de políticas públicas. Esquel se ha convertido en una organización que promueve reformas políticas, procesos políticos en el tema justicia (y) ...se ha vuelto un referente en estos temas (que) permanentemente está siendo consultada¹⁰⁰.

Pero, no solo ello. En esta fase resolvió ampliar su agenda hacia temas relativos a la democracia y los derechos humanos, orientados al fortalecimiento del Estado Social de Derecho, evidenciando una coherencia con su reciente adscripción al PDyFC. De hecho, el Fondo empezaría a financiar algunos de los emprendimientos de este programa encaminados al fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil, la promoción de consensos y la formación de nuevos liderazgos políticos.

A esas alturas, el equipo técnico -que a inicios del 2005 contaba con una planta de cuatro profesionales y que en el 2004 había registrado un cambio en su coordinación¹⁰¹- se había convertido en un referente capaz de hacer "propuestas públicas"¹⁰². Adicionalmente, dado su creciente protagonismo en los proyectos, empezaría a asumir -directamente o por medio de personal contratado- tareas de capacitación en temas de administración-gestión y otros "vinculados al Fondo" (incidencia, defensa legal y mediación), definidos "de acuerdo a las demandas". Los beneficiarios serían "gente de las organizaciones, de las redes o de los servicios legales identificados", seleccionados con el criterio de que apliquen lo aprendido en sus trabajos y lo repliquen en sus respectivas organizaciones. La metodología era "aprender haciendo para desarrollar habilidades y destrezas", recurriendo a la tecnología como un instrumento que aporte... La idea es construir capacidades locales con tecnología para que puedan tener incidencia"¹⁰³.

Entre 2002-2004 el Fondo aprobó 27 nuevos proyectos estableciendo alianzas con alrededor de 50 contrapartes. A través de ellos se capacitaron aproximadamente 4.638 funcionarios de instituciones del Estado y la sociedad civil (autoridades y operadores de justicia, abogados, fiscales, periodistas, administradores, ejecutores de proyectos, etc) en múltiples temas pertinentes a su accionar y con los enfoques ya señalados¹⁰⁴. Estos procesos

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Desde octubre del 2004 asume la coordinación del FJS Patricia Esquetini, antigua funcionaria del Fondo, en reemplazo de Farith Simon (Entrevista con Patricia Esquetini, Quito, 28-03-05).

¹⁰² Entrevista con F. Simon, Quito, 21-06-02.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ En 2003 en área de justicia a 2.308 y en 2004 a 847 personas; en área de fortalecimiento a la democracia, en 2004, 390 personas; en 2004 en área de lucha anticorrupción, 1093 personas (FE,s/f41:37-43; FE,s/f42:62-64,75). En cuanto a los temas: Nuevo Código de Procedimiento Penal, acceso a la justicia, lucha anticorrupción, democracia, derechos humanos, roles de agentes fiscales, defensoría indígena, sistemas de derecho indígena y sistema judicial nacional, valores ciudadanos, normas del debido proceso en delitos intrafamiliares, derechos, participación ciudadana, seguridad ciudadana, violencia de género, entre otros (FE, informes internos 2002,2003,2004).

apuntalarían los cambios promovidos en sus tres áreas de acción: acceso a la justicia; fortalecimiento de la democracia y DDHH; y lucha contra la corrupción, como lo veremos a continuación.

a. El trabajo en redes

En esta fase, la promoción de redes y alianzas se convirtió en tema de proyectos operados directamente por el FJS. Mediante éstos se consolidarían y ampliarían las tres redes locales creadas en Quito, Guayaquil y Cuenca, a las que "cada vez se suman más"¹⁰⁵: en el 2004, contabilizaban 48 miembros (FE,s/f42:59,78).

A esas alturas, se podía identificar que entre ellas

se han construido nexos, intereses, independientes de la Fundación Esquel. Esto quiere decir que la red puede seguir sin la FE... (E)stá tomando cuerpo"¹⁰⁶.

Aun cuando la evaluación hecha en el 2002 daba cuenta de un trabajo "más independiente" de las redes, se constataba que todavía el apoyo del Fondo era "decisivo" (FE,s/f40:40).

Fue así como los esfuerzos en esta etapa continuaron dirigiéndose a la construcción de capacidades de sus integrantes, crecientemente orientadas a lograr su protagonismo e incidencia pública. Entre ellos se evidenciaba, además, el desarrollo de una conciencia de su participación activa en la reforma a la justicia y la lucha anticorrupción. La acción en red también había logrado "descentralizar" el manejo del tema del Estado hacia la sociedad civil (FEE,diciembre 2001:2).

A nivel interno, en el 2004 las redes participaron en un ejercicio de planificación estratégica mediante el cual se redefinieron sus líneas de acción priorizándose tres áreas: a) fortalecimiento interno; b) incidencia y reformas legales; y c) contraloría social, proceso que ha coadyuvado a su mayor independencia: "en provincias la gente ya se reúne y ha desarrollado dinámicas propias para impulsar temas locales", aun cuando en los temas nacionales sigan dependiendo del Fondo¹⁰⁷. En todo caso, las redes han avanzado en su visibilización y posicionamiento público, por medio de la organización de algunos eventos de discusión sobre importantes leyes en trámite; el cabildeo en el Congreso Nacional para su aprobación¹⁰⁸; la realización de acciones en defensa de los derechos humanos; y pronunciamientos públicos en los casos de violación a éstos¹⁰⁹ (FE,s/f40; FE,s/f41; FE,s/f42).

¹⁰⁵ Entrevista con F. Simon, Quito, 21-06-02.

¹⁰⁶ Entrevista con F. Simon, Quito, 21.-06-02.

¹⁰⁷ Entrevista con Patricia Esquetini. Quito, 28-03-05.

¹⁰⁸ Leyes: L. de Defensa Pública, L. de Transparencia y Acceso a la Información Pública; Código de Ejecución de Penas; Reformas al Código de Procedimiento Penal.

¹⁰⁹ Por ejemplo, la demanda de inconstitucionalidad de la "detención en firme" hecha en el 2004 al Tribunal Constitucional; los foros y pronunciamientos públicos en los casos de violación a los derechos humanos y la situación carcelaria en ese mismo año (FE,s/f42:59,78).

b. Las coaliciones

En esta fase se desarrollaría un nuevo tipo de alianza: la *coalicción*, que designaría "un nivel más político de alianza" no tanto con organizaciones, cuanto con "individuos relevantes", diferenciada de la red: una unión "de organizaciones, construidas desde lo local con nexos y fines operativos"¹¹⁰.

En efecto, en 2002 se empezaría a gestar la *Coalicción Nacional por la Justicia* (CNpJ), cuya Secretaría Ejecutiva la asumiría F. Esquel y cuyo lanzamiento oficial se realizaría el 13 de febrero de 2003. Concebida como un "espacio de concertación" de "fomento del diálogo y la discusión" de diferentes sectores de la sociedad civil en torno a los temas de reforma y modernización del sistema de justicia, su función también sería la de presionar y vigilar por la materialización de esos procesos en el país. En 2002, la CNpJ formularía la *Agenda de la Sociedad Civil para la Reforma del Sistema de Justicia* y empezaría a posicionar sus temas en los medios de comunicación, cuestión que se intensificaría en el 2003 por medio de pronunciamientos públicos y políticos sobre los agudos problemas de la coyuntura judicial¹¹¹, de la promoción de eventos y debates sobre éstos y de la generación de opinión y búsqueda de apoyo de la sociedad civil a su causa. En ese proceso contaría con el apoyo de novedosas herramientas generadas por otros proyectos del Fondo¹¹².

Hacia el 2004 el número de coaligados ascendía a 25 e incluía a relevantes personalidades con trayectoria en el ámbito jurídico¹¹³. Ese año, se relacionaría con nuevos actores/as: estudiantes universitarios/as y comunicadores/as sociales jóvenes, auspiciando el *Encuentro Reforma Judicial y Democracia* organizado por estudiantes de varias universidades privadas del país en junio de 2004¹¹⁴, que derivaría en la creación de la *Red de Jóvenes de la Coalición Nacional por la Justicia* con 130 miembros/as fundadores/as. A ellos/as también les apoyaría en sus publicaciones y otros mecanismos de comunicación, al mismo tiempo que, ese mismo año, desarrollaría sus propios mecanismos de difusión (una página web y un boletín

¹¹⁰ Entrevista con F. Simon, Quito, 21-06-02.

¹¹¹ En 2003 hizo un manifiesto público sobre la independencia judicial; pronunciamientos públicos sobre la selección de magistrados para ocupar cargos vacantes en la Corte Suprema de Justicia (CSJ); sobre la crisis penitenciaria; la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIP) (FE,s/f41:41; FE, s/f42:78).

¹¹² Como, por ejemplo, el proyecto "Construcción de Escenarios en el Sector Justicia", ejecutado en 2002, que produce una herramienta para la reforma a la justicia a través de una metodología novedosa (cuenta historias sobre lo que podría pasar basándose en lo que sucede en el presente) con la participación de 40 personas, y con cuyos resultados se diseñaron productos comunicacionales (impresos y videos) utilizados en las acciones de reforma al sistema de justicia del FJS (FE,s/f40:41-42).

¹¹³ Entre sus miembros/as constan: Fabián Corral, Roberth Puertas, Alvaro Galindo, Gustavo Jalkh, Julio César Trujillo, Cristóbal Machuca, Ximena Moreno, María Paula Romo, Elizabeth García, Jaime Vintimilla, Beatriz Bordes, María Josefa Coronel, Rosa Elena Jiménez, Nicolas Parducci, Roberto Illingworth, Rocío Salgado, Alberto Wray, Boris Cornejo, Cornelio Marchán, Cristhian Bahamonde, Farith Simon, Fernando Gutiérrez, José Peña, Pablo Estrella, Valeria Merino (www.coaliciónjusticia.org)

¹¹⁴ Pontificia Universidad Católica (PUCE), Universidad SEK, Universidad San Francisco de Quito (USFQ), Universidad Técnica Particular de Loja y la FEUPE.

electrónico) (FE,s/f42:69-78). Hacia el 2005 la Coalición contaba con 24 nuevos adherentes, sumando un total de 47 miembros/as¹¹⁵

En el 2003 el FJS impulsaría la creación de una nueva coalición: la *Coalición de Acceso a la Información Pública* (CAIP), conformada por un "amplio espectro de organizaciones y grupos de la sociedad... especialmente grupos de legisladores"¹¹⁶ y cuyo propósito se orientaba a la efectivización del derecho constitucional del acceso a la información pública como medio para lograr la transparencia, la contraloría social, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. En esa coyuntura, el fin de la CAIP era obtener la aprobación de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (LTAIP), en curso en el Congreso¹¹⁷, para lo cual organizaría varios foros públicos encaminados a sensibilizar sobre el tema, enriquecer la propuesta de ley y trabajar para su conocimiento en el Congreso Nacional. La iniciativa tendría resultados: el 18 de mayo de 2004 el Congreso aprobaba la LTAIP. Inmediatamente, la coalición preparó una propuesta de reglamento de la ley (que pasó a estudio de la Presidencia de la República), abocándose también a la capacitación a funcionarios públicos y jóvenes líderes/esas en los contenidos de la ley, así como a la difusión del tema por medio de publicaciones (FE,s/f41:38; FE,s/f42:60).

El impulso a estas alianzas más políticas le plantearía un dilema a Esquel: la *definición de un rol más político* en ellas, aspecto que no había resuelto en 2002. A fines del 2004 e inicios del 2005 un evento que evidenciaría la profunda crisis de legitimidad del Estado ecuatoriano plasmada en la politización del sistema de justicia y su manejo clientelar y arbitrario por parte de los caciques partidistas¹¹⁸, nuevamente pondría a Esquel de cara a ese dilema. Ella respondería apelando a su rol social y priorizando, en primera instancia, los aspectos técnicos del problema:

La política institucional era que F. Esquel tiene que ser un puente para crear diálogos, espacios de discusión y tiene que promover discusiones técnicas y profesionales sobre el tema¹¹⁹.

En coherencia con ello, convocó a las redes para proporcionarles información “de primera mano” sobre la crisis político-jurídica; organizó un evento internacional al que concurrieron expertos internacionales; y facilitó una reunión con abogados constitucionalistas para discutir la situación y dar “alternativas de solución, no coyunturales, sino de fondo”. Esto

¹¹⁵ De los cuales 19 (38.8%) eran mujeres.

¹¹⁶ La integran organizaciones de la sociedad civil, tales como: ILDIS, Participación Ciudadana, CLD, Clínica de Derechos Humanos de la PUCE, la FFLA y el CEDA (FE,s/f41:38).

¹¹⁷ El FJS financió la elaboración de esta ley y su *lobby*. (Entrevista con P. Esquetini. Quito, 28-03-05).

¹¹⁸ El 8 de diciembre de 2004 una alianza en el Congreso Nacional constituida por el Partido Sociedad Patriótica (PSP), el PRE, el PRIAN, el MPD y diputados independientes, resolvió cesar, de modo inconstitucional, a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y nombrar una nueva CSJ conformada por jueces afines a esas tiendas partidistas. La nueva CSJ fue denominada como “Corte de facto” por los medios de comunicación. El evento abrió una coyuntura crítica para el gobierno de Lucio Gutiérrez que concluyó con su derrocamiento el 20 de abril de 2005 y evidenció, nuevamente, la profunda crisis de legitimidad del Estado ecuatoriano.

¹¹⁹ Entrevista con Patricia Esquetini, Quito, 28-03-05.

no le impediría, sin embargo, tomar resoluciones políticas, decidiéndose, en el caso del FJS, “no trabajar con el sector oficial” al no reconocerlo como “contraparte válida” y canalizar toda acción “a través de organizaciones de la sociedad civil”¹²⁰. En ese tenor, sus directivos se integrarían a instancias más políticas de oposición a la denominada “Corte de facto” y el personal del Fondo también participaría en las protestas que algunas ONGs organizaron en contra de la “quiebra del Estado de Derecho”¹²¹.

Esta coyuntura también pondría “a prueba” el rol que pueden jugar las coaliciones (específicamente la CNpJ) en los momentos de crisis, constatándose que aun cuando “los/as coaligados/as son referentes en el área de justicia y son gente importante dentro de su propio círculo, no se juegan, no toman posición”. Tal realidad, ha abocado al FJS a redefinir el rol de la coalición. Hoy por hoy considera que los/as coaligados/as podrían constituirse en “buenos conductores” de la información sobre la justicia. Por consiguiente, se orientará a trabajar en la formulación de indicadores de justicia que serán analizados por observatorios, los que a su vez proporcionarán esta información a la ciudadanía, así como a los/as miembros/as de la CNpJ¹²².

c. La incidencia en la reforma a la justicia

En el marco de procesos de reforma penal llevados a cabo en varios países latinoamericanos¹²³, en el 2001 entraba en vigencia un nuevo Código de Procedimiento Penal en el Ecuador¹²⁴. Este "sintonizaba con la tendencia continental" que consideraba al "...enjuiciamiento penal inquisitivo (como) el principal responsable de la crisis de la justicia penal"¹²⁵, adoptando como novedad el sistema acusatorio, un sistema más “garantista”, con

¹²⁰ Esto le impondría redefinir el plan de trabajo. Cabe señalar que, a pesar de la situación, no hubo suspensión de fondos por parte de la USAID. Entrevista con Patricia Esquetini, Quito, 28-03-05.

¹²¹ Cornelio Marchán y Boris Cornejo participaron en la *Convergencia Cívica Democrática* una asociación de ciudadanos/as organizada en Quito y cuyo más visible líder fue Fausto Cordovez Chiriboga, ex ministro del socialcristiano Camilo Ponce Enríquez (1952-1956), quien, a la caída de Lucio Gutiérrez fue nombrado Ministro de Energía por el nuevo Presidente Alfredo Palacio. Cornelio Marchán también se reunió con el Relator de NN.UU. delegado para investigar sobre la crisis. (Entrevista con P. Esquetini. Quito, 28-03-05). Las ONGs Participación Ciudadana y Transparencia Internacional, y algunas universidades privadas (San Francisco, SEK, PUCE, UDLA) organizaron plantones y marchas de protesta.

¹²² Entrevista con Patricia Esquetini, Quito, 28-03-05.

¹²³ Tales como Guatemala, Argentina, Colombia y Venezuela (FE, agosto 2002:21).

¹²⁴ En el Ecuador se empezó a discutir la reforma al Código de Procedimiento Penal (CPP) a inicios de los años 80. En 1992 se envió un proyecto de ley al Congreso Nacional que, hasta 1998, solo lo había tratado en primer debate. En 1998 una Asamblea Constituyente aprobó una nueva Constitución que establecía el sistema acusatorio en reemplazo del inquisitivo, por lo que se elaboró otro proyecto con base en el de 1992 que se ponía a tono con la nueva Constitución. El nuevo Código de Procedimiento Penal fue aprobado por el Congreso Nacional el 11 de enero del 2000 y publicado en el Registro Oficial el 13 de enero del 2000. Luego de una *vacatio legis* de 8 meses, entró en plena vigencia el 13 de julio de 2001. Véase s/a. *La Evaluación del Sistema Procesal Penal en Ecuador* (Quito: FJS-FE-USAID, 2003, pp4-5. También entrevista con P. Esquetini. Quito, 28-03-05).

¹²⁵ “En el sistema inquisitivo todo se maneja por escrito; el acusado no conocía al juez a pesar de que éste le investigaba y sentenciaba. El fiscal era pasivo. No había contradicción sino que practicaba la prueba” (Entrevista con Patricia Esquetini. Quito, 28-03-05).

las siguientes características: a) orientado al cumplimiento de las garantías del debido proceso; b) de procedimiento oral; c) aplicación de la inmediación; d) derecho a la defensa; e) discusión en forma oral y contradictoria de todas las medidas que privan a una persona de la libertad¹²⁶.

Para los entendidos, el nuevo código podía fracasar “si es que los jueces, los abogados, el personal de los juzgados y tribunales no lo hacían suyo, pues se necesitaba no solo que lo entendieran a plenitud sino que se apoderaran de la filosofía, mecanismos y procedimientos” (FE, agosto2002: 21). Así pues, la reforma del instrumento legal imponía la necesidad de una "capacitación profunda" a autoridades y funcionarios judiciales, teniendo que orientarse no solo a familiarizarles con los novedosos contenidos de las normas, sino también a dotarles de nuevas habilidades y destrezas (FE, agosto2002:22).

Fue en este contexto que el Fondo emprendería, desde sus fases iniciales, un proyecto de capacitación a autoridades y funcionarios judiciales¹²⁷ que concluiría en agosto de 2002 y cuyos impactos serían medidos en el 2004 a través de la evaluación del desempeño de 767 autoridades y funcionarios/as judiciales de todas las provincias del país, realizado por otro proyecto del FJS¹²⁸. Concomitantemente, en el 2002 el Fondo asumiría la evaluación de la aplicación del nuevo Código de Procedimiento Penal – a un año de su puesta en vigencia - en el objetivo de: a) ver si respondía a las expectativas de modernización de la justicia; b) conocer las percepciones sobre su aplicación por parte de los/as actores/as del sistema; c) desentrañar si su redacción normativa facilitaba o entorpecía su cumplimiento (FE,s/f40:44-45).

Los resultados de la evaluación¹²⁹ arrojaron la necesidad de nuevas reformas al procedimiento penal, tarea que imponía el liderazgo de sus autoridades. Así, en el 2003 el FJS impulsaba la creación de la *Comisión para la Aplicación de la Reforma Procesal Penal* (CARPP), un "espacio para la toma de decisiones" en materia de reforma procesal penal conformado por las más altas autoridades del aparato político-judicial¹³⁰ y en el que el FJS

¹²⁶ Entrevista con Patricia Esquetini. Quito, 28-03-05. Otra fuente señala las siguientes características: a) atribuciones del Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal; b) inicio del proceso penal con la instrucción fiscal, sin carácter judicial; c) no intervención del juez en la indagación, aun cuando sería privativa su decisión respecto al mérito de la acusación fiscal; d) sin acusación fiscal no hay juicio; e) procedimiento oral; y f) pruebas practicadas en la fase del juicio (FE, agosto2002:21-22). El sistema acusatorio es aplicado en los EE.UU.

¹²⁷ Jueces, vocales de tribunales penales, secretarios de juzgados y secretarios de tribunales penales (FE, agosto2002:22).

¹²⁸ En 2003 se diseñó el sistema de evaluación; en 2004 se implementó primeramente una evaluación piloto a funcionarios y empleados de Pichincha y Guayas (174 jueces, vocales y ministros de tribunales penales y de la Corte Superior) y posteriormente se aplicó el sistema de evaluación a 593 jueces del resto de provincias (FE,s/f42:48; FE,s/f42:79).

¹²⁹ Según Patricia Esquetini, los resultados que arrojó la evaluación de la aplicación del NCPP fueron los siguientes: a) los procesos se estaban demorando menos tiempo (un año frente a cinco años que era lo corriente antes); b) se registraba mayor oralidad, contradicción, inmediación, pero todavía no se practicaba la prueba, no se usaba mucho el interrogatorio y contrainterrogatorio, no eran aplicadas las salidas anticipadas; c) los operadores no tenían destrezas para la aplicación del nuevo sistema; no se contaba con defensores públicos, sino con 32 funcionarios judiciales que cumplían el rol de defensores; d) habían vacíos y contradicciones en el NCPP que no permitían una real aplicación del sistema; e) se verificaba una ausencia de cambios en la gestión y en la metodología de trabajo: había un discurso sobre el nuevo sistema, pero la justicia era la de antes (a excepción de la Fiscalía, que evidenciaba cambios, aun cuando insuficientes aún). (Entrevista. Quito, 28-03-05).

¹³⁰ Sus miembros son: el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el/la Ministra/o Fiscal, un delegado del Ministerio de

asumiría un rol de coordinador general y de dinamizador de las dos subcomisiones que se conformaron para el efecto¹³¹. En el corto plazo su coordinación generó tal confianza que logró el compromiso de las autoridades para el funcionamiento permanente del organismo (FE,s/f42:73).

Entre mayo de 2003 y febrero de 2004, la Subcomisión de Reformas Legales de la CARPP elaboró un "paquete" de reformas que puso a consideración de diversos actores del Estado y la sociedad civil. Más adelante, incorporaría una propuesta independientemente elaborada por el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) que sería discutida en un taller de donde saldría un "paquete" consensado. Las reformas propuestas pondrían "énfasis en el cumplimiento de las garantías del debido proceso y en el desarrollo de principios constitucionales como los de la oralidad, intermediación, publicidad, ineficacia de la prueba ilegal y la contradicción ... con la finalidad de asegurar una adecuada aplicación de la nueva legislación" (FE,s/f42:74). Concomitantemente, en el 2004 la CARPP formularía el plan de ajuste del sistema procesal penal que buscaba "un cambio de rumbo en la aplicación del nuevo sistema a través de ... acciones ... urgentes, de corto y mediano plazo con el fin de corregir los defectos en la implementación ... (en) todas las áreas, estrategias y planes..." y cuyas recomendaciones se encuentran, hoy por hoy, en plena ejecución¹³².

El 6 de octubre de 2004 se entregó al Congreso Nacional el paquete de reformas al sistema procesal penal, iniciándose el proceso de trámite en el que se involucrarían activamente las distintas instancias del Estado y de la sociedad civil constituidas en el proceso del FJS (CARPP, redes, alianzas, coaliciones). En efecto, desde sus respectivos ámbitos, estos actores organizarían eventos de discusión, cabildos con los legisladores y autoridades del Congreso Nacional, socializarían publicaciones y generarían opinión en los medios de comunicación para agilizar la aprobación de dichas reformas, actualmente en curso (2005), por parte de los parlamentarios. Además de este proyecto de reformas al CPP, los proyectos auspiciados por el Fondo produjeron nuevas propuestas de leyes enmarcadas en la reforma al sistema judicial, como la *Ley Orgánica de la Defensoría Pública* -LODP¹³³-, la mencionada *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública* -LTAIP-, la *Ley Orgánica de la Función Judicial*, la *Ley de Administración de Justicia Indígena* y el Reglamento para la Ley 103. En el proceso de lucha por la aprobación de algunas de ellas también se movilizarían los actores antes mencionados.

d. Los Servicios Legales Gratuitos¹³⁴

Gobierno, un delegado de la Policía Judicial, un delegado de la Defensoría Pública (FE,s/f41:41).

¹³¹ Subcomisiones de capacitación, de reformas legales.

¹³² Como por ejemplo, la creación de unidades especializadas de atención a víctimas de delitos; la articulación de los organismos del sistema penal (FE,s/f42:73-74).

¹³³ El mismo año de su creación la CARPP tendría un rol relevante, al coordinar la presentación de la LODP por parte de la Presidencia de la República ante el Congreso Nacional (FE,s/f41:46).

¹³⁴ La información proviene de Patricia Esquetini (Entrevista, Quito, 28-03-05), excepto en los casos en los que se especifique la fuente.

Una de las conclusiones a las que había llegado la evaluación del sistema procesal penal (2002-2003) era que en el Ecuador “no había sistema de defensa pública”: los/as 32 funcionarios/as judiciales simplemente no tenían la capacidad técnica para asumir la defensa de los/as acusados/as. Sin embargo, una investigación realizada por una ONG, había revelado que en la sociedad civil podían registrarse más de un centenar de servicios legales gratuitos (SLG) y que solo un mínimo porcentaje de éstos trabajaban con el sistema carcelario. Pero, al igual que en el ámbito público, tampoco proporcionaban una “defensa técnica”. Ante tal diagnóstico, el FJS decidió profundizar su línea de acción en el acceso a la justicia, promoviendo la elaboración del proyecto de *Ley Orgánica de la Defensoría Pública*¹³⁵ (hoy en trámite en el Congreso Nacional), al mismo tiempo que apoyando la creación y/o fortalecimiento de los SLGs de la sociedad civil a través de la ampliación de su cobertura y del mejoramiento en la calidad de su defensa. Así, en 2004 se habían fortalecido 8 SLGs en seis ciudades (Portoviejo, Esmeraldas, Guayaquil, Quito, Cuenca y Loja) que habían atendido 4.375 casos en esos años, superándose ampliamente la meta propuesta¹³⁶ y constatándose un aumento en su cobertura y un mejoramiento en la calidad de la defensa (FE,s/f42:76-77). Ese mismo año apoyaría otro proyecto encaminado al diseño de un sistema de atención de casos en los SLG que, hacia al finalizar el año, había sido instalado en cuatro de ellos¹³⁷. Este sistema era muy importante, pues podía ser utilizado posteriormente por la Defensa Pública, cuando ésta ya funcionase en el país¹³⁸.

e. La lucha anticorrupción

En esta fase, apoyó proyectos orientados a promover la transparencia en la gestión pública a través de la formulación y aprobación de proyectos de leyes -como la ya mencionada *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, LTAIP-, y del fortalecimiento de las capacidades de instituciones que ejercían control (CCCC, Oficina de Quejas del CNJ, municipios), así como de instancias anticorrupción creadas en ciertas entidades públicas (v.gr. la *Comisión Metropolitana de Lucha contra la Corrupción* –CMLC- del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito). Se trataba de un verdadero desafío si se tomaba en cuenta que "(e)l cuerpo legal ecuatoriano da una discrecionalidad inmensa al funcionario público", registrándose "más de 26.000 disposiciones legales que permiten esa discrecionalidad" (FE,agosto2002:30)

¹³⁵ En la que se planteaba la tercerización de la defensa.

¹³⁶ Que fue de 583 casos (54 casos mensuales).

¹³⁷ En el de la PUCE, CC del Guayas, UEG, Universidad Nacional de Loja.

¹³⁸ Este sistema es ejecutado por Checchi and Company Consulting Inc., empresa que ganó el concurso. El sistema de atención contiene: “a) el perfil del abogado defensor, estándares de desempeño del defensor, estrategias de defensa; b) Modelos de Defensa Integral de los centros de atención, lo que incluye procesos de atención al cliente, gestión administrativa, gestión económica y tecnológica; y c) sistemas de monitoreo mediante indicadores” (FE,s/f42:77).

En el caso de la CCCC, se trataba de dotarle de metodologías adecuadas de investigación de los ilícitos, de marcos legales encaminados a la sanción de éstos y de una gestión técnica y administrativa moderna. La intervención en esta institución -a través de varios proyectos- generó, en 2002, una propuesta de reformas legales para fortalecer la lucha contra la corrupción, uno de cuyos derivados fue la reforma del tipo penal de enriquecimiento ilícito realizada en 2003 y que fue aplicada ese mismo año para sancionar a un juez corrupto¹³⁹; fortaleció su capacidad investigativa, con énfasis en el enriquecimiento ilícito, proporcionando instrumentos técnicos que facilitasen el descubrimiento de los ilícitos, recolección de evidencias, tipificación del delito penal y seguimiento de los casos, cuya aplicación ya ha dado sus primeros resultados (FE,agosto2002:30-31)¹⁴⁰; e introdujo procedimientos administrativos adecuados a su función de contraloría acompañados de moderna tecnología de información¹⁴¹. Adicionalmente, la intervención en la Oficina de Quejas del CNJ le proporcionó herramientas de seguimiento y recopilación de información y nuevos equipos de computación, lo que redundó en un mejoramiento de sus procesos administrativos y técnicos (FE,s/f41:48; FE,s/f42:80). En el caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ), desde 2003 inició un proyecto que se orientaría a fomentar su gestión transparente con metodología participativa. En el proceso se generaron diagnósticos de la situación en materia de contratación pública y ejecución de obras orientados a determinar los "nudos críticos" de la lucha anticorrupción. Ha sido en el marco de este proyecto que el MDMQ ha formulado su *Código de Ética*, habiéndose desarrollado herramientas para impulsar procesos de contraloría social elaborados de modo participativo (FE,s/f41:42; FE,s/f42:64-65).

Consciente de que la transparencia también depende de una conciencia ciudadana formada desde temprana edad, el FJS también ha apoyado, en esta fase, emprendimientos orientados a la promoción de valores cívicos entre niños/as y adolescentes. Se ha tratado, básicamente, de un proyecto destinado a la elaboración de un *currículum* de educación en valores, cuyos contenidos han sido transferidos a docentes de todo el país, y, por su intermedio, a la población meta. Adicionalmente, este proyecto ha coadyuvado a la

¹³⁹ El proyecto ejecutado por la Universidad de las Américas, DPK Consulting, LEXIS S.A., y Moreno Ocampo Abogados & Consultores, "definió las áreas de los códigos a analizar (...bancaria, tributaria, contratación pública, penal y las leyes de presupuesto y mercantiles)" y habría tipificado y precisado conductas penales "a fin de facilitar la persecución y castigo de quienes cometen prácticas corruptas". Asimismo, habría desarrollado "normas relativas al combate contra la corrupción previstas en la Constitución y el cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción..." (FE,agosto2002:30). Según el informe interno de 2003, se dice: "...como derivado del proyecto de reformas legales... se reformó el tipo penal de enriquecimiento ilícito, superando los problemas que presentaba, ya que en la actualidad no depende de otras infracciones, sino que se sanciona directamente por incremento patrimonial no justificado en una persona que ejerce o haya ejercido un cargo público, sea por designación o por elección. En el reciente caso de un Magistrado de la Corte Suprema, se aplicó la reforma y se encuentra indiciado por el delito de enriquecimiento ilícito, demostrándose la importancia de la reforma legal y de la existencia de un sistema de investigación en enriquecimiento ilícito" (FE,s/f41:49).

¹⁴⁰ En el 2002 ya fue aplicado en un caso de corrupción (según el informe interno de ese año, FE,s/f40:42). En el 2003 se instaló un software de seguimiento de los casos en la CCCC (FE,s/f41:49).

¹⁴¹ Generó "un flujo bien claro" en su gestión administrativa, pues cada departamento "tiene indicadores de gestión trimestral y se evalúa su cumplimiento", al mismo tiempo que se puede dar seguimiento posterior a casos procesados por CCCC (FE,agosto2002:30-31). En el 2003 se proporcionó nuevo *software* y *hardware* (FE,s/f41:48).

transversalización del eje de educación en valores en la educación básica. En 2004 ese proceso se cristalizó en el apoyo que este proyecto dió al diseño del *Currículo de Educación en la Práctica de Valores para la Educación Básica Ecuatoriana* aprobado por el MEC. Recordemos que gestiones en esa dirección habían sido iniciadas desde 1997 por un proyecto del entonces PFC, y, últimamente (2002) por el proyecto *Yo Tengo Poder*, cuyo eje giraba en torno a este tema. En esta coyuntura, los objetivos de ambos proyectos convergieron, logrando la vieja aspiración de que los contenidos en valores propuestos se incorporasen al currículo oficial¹⁴².

e. La creación de observatorios

En esta fase aparecen iniciativas de constituir *observatorios* desde distintos proyectos. Así, por ejemplo, en el 2004 apoyó el proyecto de constitución de dos observatorios sobre violencia intrafamiliar, género y derechos en alianza estratégica con organizaciones del Estado y la sociedad civil (CONAMU, CEPLAES y el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito -MDMQ-), que iniciarían procesos de capacitación en los temas a fiscales y operadores de justicia en cinco provincias (FE,s/f42:62-63). También auspició la creación del *Observatorio sobre Seguridad Ciudadana* de la FLACSO. Estas experiencias han sido “muy positivas”. Para Patricia Exquetini, los observatorios tienen la ventaja de posibilitar el “registro de información dura”, que ésta “sea analizada por colectivos” y transferida a las instituciones para su conversión “en políticas públicas”¹⁴³.

Concomitantemente, en el mismo año la *Coalición Nacional por la Justicia* (CNpJ) promovió la creación de *Observatorios de Justicia* en Loja y Cuenca (y la perspectiva de crear otro en Quito), conformados por actores/as del Estado y la sociedad civil involucrados en el tema (operadores de justicia, organizaciones de derechos humanos, abogados, estudiantes universitarios, académicos, medios de comunicación, etc). Desde este proyecto se definiría al observatorio como una "instancia de participación ciudadana a través de la vigilancia, la fiscalización y la información alrededor de los temas relacionados con la administración de justicia". Su operación se fundamentaría en "la construcción de un índice de la justicia", a partir de "una serie de indicadores que ... permitan conocer con exactitud los datos sobre gestión, congestión, eficiencia, calidad, confianza, etc., y que ... permitan identificar avances y obstáculos en los procesos de reforma judicial". Con esta metodología, el observatorio buscaría ser "un espacio de 'lectura' de la información que en el mediano plazo ofrecerán los indicadores de justicia... (y) generará opinión informada sobre estos temas, que pueda alimentar el debate público" (FE,s/f42:70-71). En el momento actual (mayo 2005) estos observatorios se hallan en su fase de conformación.

5. Logros y lecciones

¹⁴² El informe del proyecto "Yo Tengo Poder" (2003) dice: "Se logró que el proyecto YTP conste dentro del Currículo Oficial de Valores" (FE,s/f41:57-58).

¹⁴³ En entrevista, Quito, 28-03-05.

a. Perfil de la intervención e impactos¹⁴⁴

Entre 1998 e inicios de 2005 el FJS auspició 49 proyectos¹⁴⁵ que representaron una inversión total de \$8'023.454,97, de la cual Esquel canalizó \$6'325.538,87 (78.8%)¹⁴⁶ y las contrapartes institucionales \$1'697.916,10 (21.2%) (Véase Cuadro No. 8, Anexo 1). Los 47 proyectos ejecutados en la tercera fase representaron el 57.3% del total de proyectos ejecutados por el ADyFC y el 29% del total de proyectos ejecutados por Esquel en el período constituyéndolo en su emprendimiento más importante (Véase Cuadro No. 6, Anexo 1).

¿Cuál fue su perfil de intervención? La mayoría de proyectos (23, 48.9%) tuvieron como su población meta a la ciudadanía en general y un grupo de 10 (21.3%) a funcionarios/as públicos. El resto se dispersó hacia niños/as, jóvenes y población indígena en pequeño número. En cuanto al ámbito, 25 (53.2%) se ejecutaron en el espacio urbano y 20 (42.6%) en el rural-urbano. De 47 proyectos, 31 (66%) tuvieron vocación nacional; el resto (16, 34%) fueron de cobertura local. En lo pertinente a las áreas generales, sus preferencias se centraron en la incidencia en políticas públicas (reforma del Estado: 34 proyectos, 72.3%); justicia: 29, 62%; lucha contra la corrupción: 15, 31.9%). Asimismo, un 49% (23) trabajaron en áreas de fortalecimiento de la ciudadanía. De los datos se colige que en casi todos los niveles el programa tiende a romper los paradigmas usuales de intervención institucional.

¿Qué impactos produjo su accionar? Además de orientarse al beneficio de toda la sociedad, sus proyectos favorecieron directamente a 7.197 personas, evidenciando una orientación más selectiva que masiva. Ellas fueron capacitadas a través de 372 eventos formativos en el marco de los cuales se generaron 75 productos de difusión de proyectos e institucionales. En el proceso, 242 entidades fueron intervenidas, además de haberse creado 54 nuevas organizaciones y promovido la gestación de 4 redes, además de participar activamente en 29 redes nacionales e internacionales. Entre 1999 e inicios de 2005 las organizaciones aliadas alcanzaban el número de 88 (el 34.5% de las contrapartes reales de Esquel en el período) y comprendían entidades públicas y privadas, tales como ONGs, empresas consultoras, entidades estatales (centrales y locales), asociaciones de trabajadores, colegios profesionales, entidades religiosas, universidades, organizaciones étnicas, de mujeres, federaciones, etc¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Para perfil de la intervención véase Véase Cuadros Nos.179-259, Anexo 2 (2000-2005) . Para impactos véase Cuadros No. 260-297, en Anexo No. 2.

¹⁴⁵ 2 entre (98-99) y 47 entre 2000-2005.

¹⁴⁶ El monto del convenio asciende a \$8'967.653 (s/a180,s/f:1). El dato de la inversión de FE ha sido proporcionado por la DAF.

¹⁴⁷ ONGs: INREDH, CEPAM, CEPLAES, CORDES, CECAFEC, Fundación Terranueva, Participación Ciudadana, FFLA, CEDA, F. María Guare, CIDCCE, Instituto Benjamín Carrión, CEPAR, Oficina de Derechos Humanos de Sucumbíos, SELA, F. Eugenio Espejo, PROIURIS, Centro de Derechos Económicos y Sociales, DNI, CLD, Confraternidad Carcelaria del Guayas, Comité Permanente por la Defensa de los DDHH, F. de Investigación y Desarrollo Integral Otavalo Kawsay F-Indio-K, Fundación de Cultura Indígena Kawsay, Instituto Científico de Cultura Indígena (ICCI); Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador, Organizaciones indígenas y campesinas: ECUARUNARI, FENOCIN, CEPUCU, UPCCC; Aparatos estatales: Corte Suprema de Justicia, Oficina de Quejas del CNJ, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ), CONAMU, CCCC, Ministerio de Gobierno, CODENPE, Municipio de Santa Ana de Cotacachi, Municipio Rumiñahui, Municipio de Otavalo, Municipio de Guamote, Municipio del

La política expansiva de alianzas con sectores de la sociedad civil y el Estado, evidenció, por un lado, un rol más proactivo asumido por la primera en la reforma a la justicia, y, por otro, una aceptación de las iniciativas por parte del sector público, "que, además, se ha comprometido con ellas", creándose "condiciones para su apropiación"¹⁴⁸. Los informes de Esquel de los últimos años revelan que los procesos de capacitación están contribuyendo a una modificación de las actitudes y prácticas hoy manifiestas entre autoridades y operadores/as del sistema expuestos a la experiencia (FE,s/f41; FE,s/f42)..

No cabe duda que la acción del FJS ha sido una contribución silenciosa a los "cambios significativos" producidos en el sistema judicial y de control en los últimos cinco años, habiendo auspiciado incluso –como hemos visto- algunos de ellos, como las reformas al sistema procesal penal, la formulación de nuevos proyectos de leyes, el apoyo a su trámite y su aprobación, la creación de instancias de toma de decisiones en el seno del aparato judicial comprometidas en los procesos de reforma, el fortalecimiento de las instituciones de control. Al pasar revista más cercana a los productos concretos generados no queda la menor duda de ello. En efecto, a través de esos 49 proyectos se promovió la elaboración de 22 planes y/o proyectos de desarrollo. En el ámbito jurídico, se elaboraron 10 proyectos de reforma de ley, 8 reglamentos (para funcionamiento institucional y de control), trabajándose en 896 procesos. Se diseñaron 24 sistemas para la modernización y transparencia en la administración pública (de organización, gestión, compilación/clasificación, difusión, capacitación, control) que fueron implementados, entre otros, en municipios, en la CCCC y en el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ). Algunos proyectos trataron varios tipos de leyes y cuerpos de leyes: constitucionales, Código Penal, Código de Procedimiento Penal, Ley 103, reglamentos y ordenanzas municipales y el Código Civil. Otros productos generados han sido: diagnósticos situacionales, módulos de capacitación con contenidos pertinentes a los temas que aborda, manuales de funciones, materiales de enseñanza, paquetes metodológicos, estudios e investigaciones, directorios, marcos normativos, diseños curriculares, páginas web, bases de datos, folletos de divulgación, paquetes metodológicos, diagnósticos situacionales¹⁴⁹.

b. Lecciones

Distrito Metropolitano de Quito, Dirección Nacional de Comisarías, Corte Superior de Ibarra, Comisión de Asuntos Indígenas y otras Etnias del Congreso Nacional, Comisión de la Mujer, Familia y Grupos Vulnerables del Congreso Nacional, Defensoría del Pueblo; Universidades: PUCE, Clínica de Derechos Humanos de la PUCE, Facultad de Jurisprudencia y CCSS de la Universidad Santiago de Guayaquil, Universidad Estatal de Guayaquil, Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL), Universidad SEK, USFQ, Universidad del Azuay, Universidad de las Américas, FEUPE; Colegios Profesionales: Colegio de Abogados de Imbabura, Tulcán, Chimborazo, Manabí, Federación Nacional de Asociaciones Judiciales del Ecuador, Asociación de Magistrados y Jueces de la Función Judicial, Asociación de Mujeres Jueces del Ecuador, Asociación Ecuatoriana de Facultades de Jurisprudencia; Organizaciones religiosas: Pastorales Penitenciarias de Portoviejo y Quito, Arquidiócesis de Machala, Vicariato Apostólico de Esmeraldas; Empresas: DPK Consulting, Moreno Ocampo Abogados & Consultores, Lexis S.A., Futura Consultores Internacionales, IMAGCOM, GLOBATEL, DATANALISIS, MARKOP, Price Waterhouse & Co., VALINMER, Diario La Hora, CHECCHI Co. Consulting Inc.; Organismos internacionales: CIESPAL, ILDIS, CAJ, CEJA, FLACSO (s/a139,s/f; s/a140,s/f; FEE,diciembre2001; FE,s/f40; FE,s/f41; FE,s/f42).

¹⁴⁸ Entrevista con F. Simon, Quito, 21-06-02.

¹⁴⁹ Para impactos jurídicos véase Cuadros No. 322-328, Anexo 2.

Las lecciones aprendidas abarcan varios campos. En lo relativo al *diseño* y la *aprobación* de los proyectos se aprendió que, para garantizar un mayor impacto, los objetivos deben definirse "con mucha precisión", que hay que aplicar criterios homogéneos para su aprobación, y que debe involucrarse la participación de las organizaciones en todas sus fases de preparación, única vía para garantizar un impacto. Se necesita, además, "que los sistemas estén bien hechos", pues, si no, "se pueden perder de vista los objetivos". En cuanto a la *administración*, se debe coordinar mejor el seguimiento técnico y financiero. En la *intervención*, dado el modelo de ejecución mixta, se debe tener presente el doble rol de Esquel: como actora del proceso (rol político), como responsable del seguimiento (rol técnico) para administrar de manera adecuada su protagonismo. A este respecto, debe lograrse una mayor interacción con los niveles de representación político-institucional para obtener apoyo en momentos claves, así como definir más claramente su rol en los espacios más políticos, como las coaliciones. En cuanto a la *incidencia*, es indudable que para lograrla se precisa contar con la voluntad política de actores/as y funcionarios/as con poder. En términos de las *alianzas*, se necesita "construir amplias alianzas", aunque "cualquier relación de cooperación debe plantear sus objetivos en función de las necesidades del país". Por otro lado, se ha hecho evidente que tanto las *redes* como las *coaliciones* no tienen vida propia y dependen de personas e instituciones. En la relación con los aliados se debe "respetar las autonomías institucionales" y los acuerdos "deben ser transparentes". Asimismo, los programas de cooperación deben ser definidos "de la manera más amplia posible", pues, cuando participan varios actores "se tiene menos resistencia". En las alianzas para la ejecución de proyectos, la búsqueda de recursos debe ser coordinada con las contrapartes responsables. Finalmente, en cuanto a la comunicación de resultados, debe desarrollarse una estrategia integrada de comunicación de actividades y logros que involucre una delimitación de responsabilidades¹⁵⁰ (FEE,sept01:12-13; FE,s/f40; FE,s/f41; FE,s/f42).

C. El liderazgo: un viejo tema con un enfoque renovado

1. Antecedentes

A fines de la década de los 90 el Instituto Synergos (IS) había promovido un estudio sobre "líderes integradores" en diferentes países. La iniciativa se inspiraba en los resultados de un estudio de planeación estratégica que había reconocido la existencia de muchos "líderes integradores naturales", a partir de cuyas experiencias y cualidades se podría elaborar un currículo para capacitar dirigentes/as con tales habilidades. El estudio del IS derivó en el diseño preliminar del *Programa Bridging Leadership*, a implementarse en América Latina, Asia y Africa, orientado a la capacitación de veinte líderes/esas del sector público y privado de cada país participante en "los principales problemas de su país", en la perspectiva de que, al finalizar la experiencia, ellos/as fuesen capaces de aplicar las nuevas habilidades integradoras en el abordaje de los conflictos. El programa arrancarían con un piloto a

¹⁵⁰ Las frases entrecorridas provienen de F. Simon, en entrevista, Quito, 21-06-02.

ejecutarse en tres países¹⁵¹. Para consensuar en torno a sus objetivos y definir sus fundamentos teórico-metodológicos, el IS impulsó la constitución del *Grupo de Trabajo Global* (Global Task Force, GTF) que agruparía a todas las entidades participantes. A inicios del 2000 el IS propondría a Esquel su participación. Había razones de peso para su aceptación (s/a141,s/f:1-2; s/a142,marzo2000:1).

En efecto, uno de los rasgos de la crisis política finisecular, que transparentaba la precariedad de la democracia ecuatoriana, era la dificultad de construir consensos capaces de generar condiciones mínimas de gobernabilidad. Más aún, el escenario socio-político evidenciaba, en esa coyuntura, una enorme fragmentación social, étnica, regional, en el marco de la cual los actores formulaban demandas y proyectos desde una lógica balcanizante, llegando, incluso, a plantearse tesis separatistas (Silva:2001). Eran las expresiones orgánicas o corporativas (partidos políticos, gremios) de los distintos conglomerados sociales los que así se pronunciaban. Pero, si entendemos a los partidos políticos como dirigentes colectivos y agentes de hegemonía, es decir, como medios de cohesión del Estado y la sociedad civil, su dificultad de concertación evidenciaba un severo problema atinente a la construcción democrática: una crisis del liderazgo.

Ciertamente, a fines de siglo, el liderazgo ecuatoriano constituía un resultado incuestionable del viejo modelo de desarrollo histórico gamonal-dependiente. Una caracterización del mismo hecha por F. Esquel así lo revelaba: a) *concentrador* (orientado a la acumulación de fortuna y poder); b) *corporativo* (asociado a la representación de intereses particulares/privados), y, por consiguiente, *particularista*; c) con un nivel de *conciencia proto-ciudadana* (exige beneficios, privilegios; incumple obligaciones); d) *autoritario* (enfrentamiento como medio de solución de conflictos); e) *elitista* (desconectado de la base social); f) de raigambre *local* (fuertes liderazgos locales/carencia-fragilidad de liderazgos nacionales) ; y g) mediado por una ideología *regionalista* (Marchán,2000:3; s/a143,s/f:2). Estas características, por lo demás, atravesaban a todas las expresiones políticas: tanto las de las clases dominantes, como las de los sectores populares. Era indudable que una dirigencia de tales características no podría conducir a la sociedad a la superación del modelo vigente. Hacía falta, por consiguiente, una "transformación del liderazgo" en el país, razón suficiente para que Esquel aceptase participar en el proyecto propuesto por el IS, que le permitía abordar un viejo problema con una nueva perspectiva, y que más adelante se propusiese emprender nuevos proyectos orientados hacia los mismos objetivos¹⁵².

2. El concepto de liderazgo

¿Qué es el liderazgo? ¿Es una cualidad innata o construida? El concepto tradicional lo asocia a la "conducción, mando o jefatura" (Marchán,2000:2), y sostiene que el líder "nace" y su fuente de poder es la "oratoria" (s/a144,s/f:3) El concepto moderno, en cambio, lo entiende como un "proceso de múltiples componentes", enfatizando en la "experiencia y el

¹⁵¹ Originalmente se pensó en México, Ecuador y Zimbabwé. Finalmente, se desarrolló en Filipinas, Ecuador y Sudáfrica.

¹⁵² Tales como, los proyectos *Escuela de Líderes en Guamote* (2002), y *Promoción de Consensos y Foros de Interés Ciudadano* (2002-2004).

aprendizaje" como sus elementos centrales (s/a145,s/f:1). Para Esquel "los líderes se hacen". Como "conjunto de actitudes, habilidades y conocimientos", el liderazgo es un proceso aprendido (s/a142,s/f:2). De ahí que, "el liderazgo efectivo requiere un proceso de formación" (s/a145,s/f:1). Por otro lado, no constituye un "don individual", sino una relación social: "los líderes no pueden existir sin seguidores" (Marchán, 2000:2). Allí radicaría su fuente de poder.

Pero, no solo se trataba de formar líderes/esas, sino determinados tipos de líderes/esas, capaces de fortalecer la democracia. En ese sentido, Esquel abogaba por un "nuevo perfil" de liderazgo con las siguientes características: a) primacía del interés *colectivo* ("piensa en los resultados y no en la popularidad"); b) *cooperativo*: "trabaja en equipo"; c) *abierto e innovador*: se orienta al cambio "y a la creación de nuevos paradigmas"; d) *coherente* (correspondencia entre su discurso y acción); d) *tolerante*; d) *movilizador* ("tiene mística, moviliza, en él mismo y en otros, ideas y sentimientos a favor de la acción"); y f) *capacitado* (cuenta con información y calificación para conducir a los grupos hacia sus objetivos) (Marchán,nov00:6-7; s/a143,s/f:3-4).

El tipo de liderazgo a construir era el que Esquel -recogiendo la propuesta del IS- lo denominó, primeramente, como "concentrador", luego "movilizador" y más adelante como "integrador", para definir aquella cualidad de "tender puentes" entre actores "de orígenes e intereses distintos" para trabajar conjuntamente en función de un interés colectivo (s/a142,s/f:2). Desde este concepto, de lo que se trataría es de fortalecer las mediaciones políticas como agentes de hegemonía en el Estado y la sociedad civil, de modo de coadyuvar al desarrollo de una cultura política democrática.

3. Una primera experiencia: el *Liderazgo Integrador*

Desde inicios del 2000 hasta fines de 2004, el desenvolvimiento de este proyecto evidenciaría tres fases. Una primera (de inicios a diciembre del 2000) denominado *Bridging Leadership* y caracterizada por el proceso preliminar de definiciones en torno a su perfil de intervención; en una segunda etapa (inicios a fines del 2001), se lo rediseña y denomina *Liderazgo Movilizador*; una tercera etapa, abierta a inicios del 2002 y extendida hasta el momento actual (marzo 2005), en la que adopta el nombre de *Liderazgo Integrador*, elabora su perfil definitivo e inicia procesos de intervención en la sociedad.

a. La experiencia en la primera fase

El PBL fue dirigido inicialmente desde la Vicepresidencia de Esquel con la colaboración de una profesional a cargo de sus actividades¹⁵³. A diferencia de otros proyectos que partieron de un diseño y contaron con fondos asegurados, aquí la propuesta se iría elaborando sobre la marcha, al mismo tiempo que buscando su financiamiento. Durante los dos primeros años evidenció una "inestabilidad financiera", que se constituyó en un freno para su ejecución. En efecto, hasta el 2001 había comprometido una inversión total de solo

¹⁵³ Tania Lederberger.

\$12.258,63 (FE,s/f6:31)¹⁵⁴.

En lo relativo a su propuesta, hubo algunas sugerencias internas para abordarlo. Una primera, elaborada a inicios del 2000, planteaba la necesidad de contribuir a la construcción de "condiciones básicas de gobernabilidad" a través de un programa de "bridging leadership" sustentado en lo local. Se partía de la hipótesis de que en el Ecuador lo local tenía mayor potencialidad de movilización de los/as actores/as para la solución de los "dilemas de la acción colectiva". De ahí, el planteamiento de articular ambos temas en los que se identificaban "áreas de sinergia". Adicionalmente, se trataba de vincular este nuevo proyecto a la experiencia de formulación de los PDL¹⁵⁵, en curso por aquel entonces. La idea era fortalecer los liderazgos locales (liderazgos naturales, no inscritos, necesariamente, en el "desgastado mundo político partidista") en el ejercicio de generación de los PDLs. Esta propuesta, sin embargo, no prosperó.

En el mismo año 2000 se formulaba otra propuesta, esta vez centrada en la conformación de "grupos de reflexión" de personalidades del país, orientados a la generación de consensos (acuerdos, "cadenas de confianza") en torno a temas nacionales. Se trataba, además, de promover una "reconciliación nacional" en torno a temas altamente confrontativos¹⁵⁶. Se planteaba una amplia alianza con los *mass media* para la difusión de la producción que generarían los grupos.

Este planteamiento fue parcialmente recogido en la primera propuesta formal, denominada *Bridging Leadership* que planteó dos componentes: a) trabajo con "líderes nacionales" (personalidades con influencia en las decisiones nacionales, en los ámbitos político, social, de comunicación, empresarial, etc), orientado a promover su diálogo para la solución de los severos problemas nacionales; b) trabajo con "nuevos líderes", juveniles, orientado a promover una nueva cultura de liderazgo a través de la construcción de capacidades que les permitiesen impulsar procesos intersectoriales para enfrentar los retos de la pobreza y la democracia en el Ecuador (FEE-SI,s/f:1-2).

La acción con los "líderes nacionales" se focalizaría en Quito y Guayaquil y se sustentaría en un proceso sostenido de diálogos (foros de un día, doce veces al año) en el que se discutiría un tema central seleccionado en consulta con ellos. Para su ejecución se establecerían alianzas con universidades locales que proporcionarían la infraestructura adecuada. En cambio, el trabajo con los "nuevos líderes" se centraría en cuatro ciudades (Quito, Guayaquil, Cuenca y Manta). Su estrategia se orientaría a la coordinación de acciones entre el sector público, privado y el tercer sector (vgr, cooperación para becas, pasantías). Los "líderes nacionales" tendrían un rol clave en la selección y formación de los "nuevos líderes". Con éstos últimos se desarrollarían proyectos de responsabilidad social en la perspectiva de inculcarles la ética de devolver a la comunidad lo recibido (FEE-

¹⁵⁴ El informe del 2000 no registra ninguna inversión en este proyecto.

¹⁵⁵ Planes de Desarrollo Local.

¹⁵⁶ Tales como la descentralización, autonomías, minorías étnicas, modernización del Estado, políticas económicas, participación en la globalización, combate a la pobreza, migraciones, educación y formación cívica, integridad y juego limpio (s/a146,s/f:1).

IS,s/f:1passim). Podemos advertir que, aun cuando la experiencia le había enseñado a Esquel que los "líderes nacionales" (tradicionales) "están matriculados con intereses de grupo" y "producen consensos perversos"¹⁵⁷, habiéndose cuestionado su trabajo con estos sectores y considerado, incluso, la necesidad de redefinir su población-meta en su intervención en ciudadanía, el nuevo programa volvía a constituirlo en uno de sus públicos objetivo, lo cual evidenciaba una indefinición en las políticas del PDyFC.

Convocado por la alianza FE-IS, el lanzamiento del programa *Bridging Leadership* se realizó el 27 y 29 de noviembre del 2000 en Guayaquil y Quito, respectivamente. En él participaron "líderes nacionales del más alto nivel", ligados al mundo empresarial, académico, sindical y al Tercer Sector¹⁵⁸. Esquel y Synergos hicieron un análisis de contexto y presentaron sus enfoques sobre el liderazgo, a partir de los cuales los/as participantes expusieron sus puntos de vista personales sobre el tema. Ambas reuniones facilitaron un "intercambio de experiencias e ideas que permitieron ir dando forma al programa" (FEE-IS,s/f:1).

b. La segunda fase

b.1 Los talleres del GTF

Entre el 6 y 9 de febrero del 2001, se realizó un primer taller del GTF en Pretoria (Sudáfrica), al que asistieron 20 personas en representación de las entidades gestoras del PBL, sus contrapartes, así como otras organizaciones invitadas. Para ese entonces, el proyecto se desarrollaba en tres países de tres continentes siendo sus contrapartes: Instituto Learn (Sudáfrica, Africa), Instituto Asiático de Administración y Co-Multidiversity (Filipinas, Asia) y Fundación Esquel (Ecuador, América Latina) (Lederberger,2001:1). El objetivo de la reunión fue el de compartir experiencias y consensuar en torno a principios, metodologías y planes de trabajo. De ella Esquel trajo algunas sugerencias que le posibilitarían el rediseño del programa, entre otras, la necesidad de profundizar el marco teórico a partir de debates actuales y de encontrar "la traducción más idónea" para "bridging leadership"¹⁵⁹. De este taller, al parecer, provino la estrategia de los "estudios de caso" como base de la formación de nuevos/as líderes/esas¹⁶⁰. También se hicieron sugerencias

¹⁵⁷ Entrevista a C. Marchán, Quito, 4-10-02.

¹⁵⁸ En Guayaquil participaron: León Roldós, Miguel Macías Hurtado, Vladimiro Alvarez, Nelsa Curbelo, Jaime Damerval, Antonio Sotomayor, Hane Holst, Joaquín Zevallos, Francisco Alarcón, Lourdes Luque, Gloria Gallardo, Marcia Gilbert, Hernán Rodríguez, E. Rodríguez, R. Rodríguez, J. Cevallos, Leonardo Vicuña, Nila Velásquez. En Quito: Jaime Mantilla, Fabián Corral, Susana Cabeza de Vaca, Francisco Muñoz, Mariana Galarza, Mónica Hernández, Bernardo Gómez, Dolores Padilla, R. Bonilla, Mario Conejo, Hilda Egüez, Juan Fernando Salazar (Véase s/a144,s/f:1passim; s/a143,s/f:1passim).

¹⁵⁹ Además, de informarse acerca de la oferta de programas de liderazgo en el Ecuador y analizar los programas de capacitación elaborados por Esquel y otros; determinar los mecanismos de promoción del programa y definir sus aliados; y mantener permanente intercambio de experiencia con los otros PBLs.

¹⁶⁰ En efecto, en el documento FEE-IS (s/f) que sintetiza la acción en el 2000 solo se refiere a dos componentes y no plantea los estudios de caso. Este concepto recién aparece en el informe del taller de Pretoria elaborado por Lederberger.

orientadas a viabilizar aspectos prácticos en la ejecución de los componentes del proyecto (Lederberger,2001:1-3). En mayo y octubre del 2001 se desenvolverían dos nuevos talleres del GTF en Nueva York (EE.UU.) y Manila (Filipinas) que serían "claves para ampliar los intercambios de experiencias, documentos ...entre programas", consolidar las alianzas estratégicas entre las entidades participantes y abrir nuevas alianzas con otras organizaciones. Para ese entonces la GTF había incorporado socios de 12 países: 2 de Asia, 7 de Africa y 3 de América Latina¹⁶¹. Esquel buscaba, precisamente, consolidar relaciones con el TEC de Monterrey (México) y la Asociación Brasileira Desarrollo de Liderazgo (ABDL, Brasil) (FE, diciembre 2001:1).

b.2 Avanza el diseño

Con los insumos recogidos del primer taller, el equipo técnico se abocó a la tarea de perfeccionar el diseño original. Así, en marzo del 2001 se organizaron varias reuniones con expertos internacionales en las que participaron funcionarios/as de la institución y consultores/as externos/as, encaminadas a elaborar el marco conceptual del proyecto, dado que, ni a nivel nacional, ni internacional, se contaba con éste¹⁶². Hacia mediados de año ya se había precisado la filosofía, ejes, metodología y resultados esperados de sus acciones.

En efecto, el proyecto, denominado ahora *Liderazgo Movilizador*, se concebía como un proyecto piloto. En términos filosóficos se definía como "integrador ... convocador ... empoderador...(y) movilizador"¹⁶³. Su objetivo: cambiar el concepto y la práctica de liderazgo en el país promoviendo la participación de ciudadanos de distintos sectores (productivo, OBs, ONGs, sector público, comunidades, etc) en un proceso de reflexión-acción permanente para la solución de los problemas nacionales y locales. Su misión sería la de proporcionar a los líderes las herramientas y destrezas personales y técnicas que les permitiesen resolver conflictos, empoderarse de los procesos de desarrollo y formular un proyecto nacional. Se buscaría desarrollar en ellos conocimientos, habilidades así como actitudes inherentes a una ciudadanía socialmente responsable¹⁶⁴.

Tres serían sus ejes: desarrollo personal, desarrollo técnico y aplicación en proyectos de desarrollo. ¿Cómo? A través de: a) capacitación-aplicación; b) estudios de caso; c) discusión y deliberación vía foros ciudadanos; y d) permanente retroalimentación y aprendizaje. Su población objetivo serían personas "comprometidas seriamente" con diversos sectores, adscritos a una entidad o proyecto, representativas (en términos sociales,

¹⁶¹ Filipinas Tailandia, México, Brasil y Ecuador. No se indican los siete países africanos (Entrevista con Gonzalo Ortiz, Quito, 19-06-02).

¹⁶² Una taller de cuatro días con Alan Hurwits y reuniones con Jorge Zalles y Gerald Finch (FE,diciembre01:2).

¹⁶³ La información de este párrafo proviene de s/a147,s/f:1-19.

¹⁶⁴ En conocimientos: entender e internalizar la situación ideal y real de los involucrados, cambio de procesos, autonomía sobre las limitaciones y capacidades; en habilidades: construcción y sostenibilidad de redes, toma de decisiones, visión y empoderamiento; en actitudes: honestidad, transparencia, ética y responsable, disposición al cambio, apertura y respeto de la diversidad cultural y personal (s/a147,s/f:11).

étnicos, generacionales, regionales, de género, políticos), que ejerciesen liderazgo o actividades de responsabilidad. En lo relativo a la capacitación, se definió su *currículum*, organizado en ocho módulos¹⁶⁵. Se aplicaría una metodología vivencial-experiencial, incorporándose también la metodología de estudios de caso, ampliamente utilizada en EEUU y Asia, que contenía "herramientas de gran flexibilidad" para orientar las discusiones y ejercicios de los/as participantes (FE,diciembre2001:3-4). Los criterios de selección de los casos consideraron un perfil democrático en el estilo de vida y manejo de situaciones complejas de ciertos líderes, de modo de constituir a cada caso en un modelo a ser imitado en la construcción de un nuevo tipo de liderazgo¹⁶⁶. Se incorporó un nuevo componente: la creación de un *Centro de Recursos* o *Centro de Información* del PLM dedicado a proporcionar información sobre el tema.

A lo largo del 2001 las acciones se encaminaron al cumplimiento del programa: se definieron colaboradores/as externos en temas claves (técnicos y operativos) que aportarían en distintas etapas; se le dotó al plan de capacitación de un carácter más concentrado en contenidos y tiempos¹⁶⁷; se elaboraron varios borradores de *currículum*; se produjeron dos estudios de caso¹⁶⁸; se empezó a recolectar información para sistematizar la experiencia; se definieron varios temas a ser debatidos en los "espacios de concertación" y el 19 de octubre/01 se desarrolló el primer diálogo alrededor de *Los valores y potencialidades del Liderazgo Movilizador* que contó con la participación de 31 personas provenientes de distintos sectores y organizaciones sociales. A fin de superar la "inestabilidad financiera" y asegurar la sostenibilidad, se inició el levantamiento de fondos por medio del diseño y envío de proyectos a donantes locales e internacionales, obteniéndose respuestas positivas¹⁶⁹.

A pesar de los avances, parecería que no se lograba todavía un consenso interno con relación a sus destinatarios principales. Así, en el informe del programa del 2001 se sugería definir si el grupo objetivo del programa serían "los mismos líderes de larga trayectoria" o los "potenciales nuevos líderes"¹⁷⁰. Otro problema parecería haber sido la definición de alianzas

¹⁶⁵ El contenido estaría compuesto de los siguientes módulos: desarrollo personal I y II; solución alternativa de conflictos; comunicaciones y relacionamientos; trabajo en equipos; modelos de liderazgo; generación de consensos ; sostenibilidad de los proyectos; empatía y diversidad.

¹⁶⁶ Los criterios de selección vinculados a las personas consideraban: enfoque democrático, legitimidad, que no persiga intereses personales, que integre diversas formas de pensar; vinculados a situaciones: que enfrente diversidad y tensiones, amplio impacto social, sostenible, demostrativo, inspirador, replicable (s/a147,s/f:17).

¹⁶⁷ Al inicio se planteaba que la capacitación duraría 13 meses, con 4 módulos de 7 días, cada trimestre. En el 2001 se planteaba una duración de 9 meses, con 8 módulos de 3-4 días cada mes (FE,diciembre01:2-3).

¹⁶⁸ Los dos casos eran de Luis Gomez Izquierdo y León Roldós y los investigadores Gonzalo Ortiz y Nila Velásquez. Según Gonzalo Ortiz, "(l)os casos de Luis Gómez Izquierdo y León Roldós Aguilera representan líderes integradores. El primero ha sido un empresario atípico que ha formado sus empresas con una amplia participación de sus trabajadores en la dirección y propiedad de sus empresas; y el segundo ...tiene que ver con el mejoramiento de la Universidad Estatal de Guayaquil" (Entrevista, Quito, 19-06-07). Gonzalo Ortiz produjo el estudio de caso sobre Luis Gómez Izquierdo. Véase su "Luis Gómez Izquierdo: una historia de liderazgo cohesionador" (mimeo, 18-10-01).

¹⁶⁹ Una a la F. Kellog y otra a la AID, a través del FJS.

¹⁷⁰ La persona que elabora el informe del 2001 señala que para el diálogo realizado el 19 de octubre se invitaron a panelistas de larga trayectoria en liderazgo, pero no se tomó en cuenta la presencia de miembros intergeneracionales y de

estratégicas con entidades académicas para la definición del *curriculum*, cuestión en ciernes todavía¹⁷¹. Finalmente, algunos problemas de índole administrativa habrían frenado su ejecución¹⁷². El balance de los resultados en ese año, sin embargo, fue positivo: el programa tuvo una "acogida exitosa y aportes importantes", habiendo generado mucha "expectativa" social (FE,diciembre01:8).

c. La tercera fase

Desde el 2002 el proyecto tendría un nuevo coordinador que sería reemplazado en el 2003 por Dolores Padilla, actual coordinadora (2005)¹⁷³. Aun cuando desde el 2002 pasó a control de la DIPRO, actualmente su coordinadora mantiene una relación más directa con la Presidencia Ejecutiva para la toma de decisiones más propiamente políticas del proyecto¹⁷⁴. En esta fase el equipo técnico crecería significativamente, contando en la actualidad con tres profesionales de planta y 20 consultores/as externos/as¹⁷⁵. En cuanto a sus alianzas internacionales, éstas se habían extendido a instituciones académicas y ONGs de 20 países del mundo, relacionadas con la GTF¹⁷⁶.

En esta fase concluiría la construcción de la propuesta y se iniciaría su ejecución. De aquí en adelante se denominaría *Liderazgo Integrador*. A estas alturas, el marco conceptual había sido clarificado y era compartido por los miembros de la GTF. Para el proyecto, el liderazgo integrador era

la capacidad de unir a distintas fuerzas, organizaciones y personas... para el desarrollo. Es ... una relación de influencia mutua entre personas que tienen objetivos comunes y buscan volverlos prácticos a través de la participación de todos. Los líderes integradores son los que saben el arte de la cooperación. No son caudillos; son aquellos que tienen el poder de influencia colectiva para generar desarrollo¹⁷⁷.

diversidad étnica, por lo que sería bueno definir en la implementación del PLM si el grupo objetivo del programa serán los mismos líderes de larga trayectoria o potenciales nuevos líderes (FE,diciembre01:8).

¹⁷¹ El informe del 2001 señalaba que el *curriculum* y la metodología del programa es elaborada por la Vicepresidencia junto con una organización no académica que promueve el desarrollo personal y la autoestima (FE,diciembre01:2-3).

¹⁷² Demora en definición de contraparte para la elaboración del *curriculum*, demora en toma de decisiones, inestabilidad del equipo técnico, etc.

¹⁷³ Gonzalo Ortiz Crespo permaneció en la coordinación hasta julio de 2003. Dolores Padilla se incorporó en diciembre de 2003 (Entrevista con Fausto Valle, Quito, 29-03-05).

¹⁷⁴ Entrevista con Lucía Durán, Quito, 01-04-05.

¹⁷⁵ A fines de marzo de 2005 eran 15 facilitadores/as y 5 coordinadores/as locales. Estos/as últimos/as se encargan de proporcionar información confiable sobre el área de intervención, la población meta y los aliados, así como de los aspectos logísticos en la realización de los eventos (Entrevista con Fausto Valle, Quito, 29-03-05).

¹⁷⁶ Asian Institute of Management (AIM) de Manila, Filipinas; Leadership Regional Network (LeaRN) que reúne a a entidades de 7 países del sur de Africa; TEC de Monterrey, México, con su red de 32 campus universitarios en México y de 8 países del exterior; la Asociación Brasileña para el Desarrollo del Liderazgo, en Sao Paulo, Brasil; Civicnet Institute, red del tercer sector en Tailandia; Fundación Esquel, Ecuador (FE,s/f40:54).

¹⁷⁷ Entrevista con G. Ortiz, Quito, 19-06-02. Steven Pierce proporciona una serie de conceptos de liderazgo integrador:

Su propósito sería aprender lecciones de líderes/esas integradores/as y transferirlas para que las comunidades descubriesen su "poder interior". En el 2003 definiría explícitamente sus objetivos orientados a "...lograr cambios en el comportamiento ciudadano y en las estructuras institucionales a fin de consolidar la democracia, abrir campo a la tolerancia... permitir el desarrollo humano de las comunidades basado en sus propias potencialidades... (y) fomentar ... la concertación entre diversos actores" (FE,s/f41:63). En términos de la población meta, se preveía que sería "muy amplia": "aquellas personas que puedan influir ... en el desarrollo social y económico del Ecuador", especialmente, dirigentes/as comunitarios/as, microempresarios/as, jóvenes líderes/as de movimientos sociales o de partidos políticos, aspiración que se plasmaría, efectivamente, en el corto plazo. Por otro lado, su cobertura tendría un alcance nacional, a ser lograda paulatinamente.

Los medios a utilizar serían la capacitación, la investigación y la difusión del liderazgo integrador, constituidos en el momento actual (2005), en sus principales líneas de acción. Se capacitaría a líderes/as emergentes (masa crítica), mediante metodologías orientadas a desarrollar conocimientos, valores y destrezas para su fortalecimiento democrático, lo cual tendría un efecto transformador en sus comunidades locales (s/a142,marzo02:2-3). La acción, pretendería, además, que los/as actores/as "hagan proyectos de concertación... en ámbitos específicos"¹⁷⁸. Su estrategia, concomitantemente, consistiría en reclutar "líderes/esas emergentes" contactados/as en la trayectoria de Esquel y formarlos/as en los contenidos y metodologías definidos, ampliando, posteriormente, el ámbito de reclutamiento hacia otros espacios de la sociedad civil¹⁷⁹. Actualmente, se orienta a "localizar los procesos en los que debe intervenir", aun cuando también responde a propuestas realizadas por ONGs u OBS¹⁸⁰. A nivel interno, se buscaría que "la filosofía de liderazgo integrador" se incorporase a otros proyectos ejecutados por Esquel en ese mismo ámbito de modo de ir articulando las líneas de acción del PDyFC y de los programas entre sí¹⁸¹.

Sus primeras acciones se orientaron a la capacitación. Su objetivo sería que el/la participante se "potencie como persona... ciudadano y ... líder integrador", conociéndose a sí

"...una aproximación al liderazgo caracterizada por la capacidad de iniciar y sostener un proceso de colaboración para alcanzar cambios sociales significativos a través de la acción colectiva de múltiples y diversos interesados"; "...es una relación de influencia entre personas dentro de un mismo grupo o de diferentes grupos, organizaciones y comunidades que aceptan trabajar juntos y buscan cambios reales que reflejen sus propósitos comunes"; "...es un método para canalizar y coordinar la energía, los intereses y los recursos de actores múltiples y diversos que tienen algún interés en el tema, de manera que construyan un capital de relaciones y confianza, maximizando... las ventajas comparativas de cada actor para hacer posible un desarrollo sustentable"; es un "...método útil para impulsar la colaboración inter sectorial entre las empresas, la sociedad civil y el gobierno" (S. Pierece, en S/A, Liderazgo Integrador (Quito: FE, 2002) ps 20,22-23,26-27).

¹⁷⁸ Entrevista con G. Ortiz C., Quito, 19-06-02.

¹⁷⁹ Tales como partidos políticos, cámaras de la producción, academia, ONGs, etc.

¹⁸⁰Entrevista con Tatiana Castillo, Quito, 1-04-05.

¹⁸¹ Entrevista con G. Ortiz C., Quito, 19-06-02. Actualmente (2005) esto se halla en proceso. Aun cuando los distintos proyectos orientados al trabajo en liderazgo de Esquel no han debatido formalmente alrededor del concepto de liderazgo integrador, sin embargo, en la práctica estarían asumiendo dicho concepto (Entrevista con Norman Wray, Quito, 28-03-05).

mismo, desarrollando una conciencia ciudadana y promoviendo un desarrollo humano participativo en sus respectivas comunidades. En el 2002 realizaría el *Primer Curso de Liderazgo Integrador* que proporcionaría nuevos conocimientos, habilidades y actitudes a 19 líderes/esas auspiciados/as por 19 entidades (centros académicos, ONGs, empresas, OBs, aparatos estatales locales, organismos internacionales, etc) de tres provincias (Azuay, Guayas y Pichincha)¹⁸². Los contenidos fueron facilitados por consultores/as externos/as a través de cinco módulos que abordaron temas de desarrollo personal, valores, aspectos culturales, realidad socioeconómica del Ecuador, liderazgo integrador, entre otros¹⁸³.

Para el 2003 los contenidos incorporaron nuevos temas¹⁸⁴ y fueron facilitados a través de seis talleres realizados en seis ciudades y orientados a diversos tipos de líderes/esas. En 2004 continuaría con su agenda de capacitación estableciendo alianzas con nuevas organizaciones, habiendo desarrollado actividades ya en nueve provincias (Azuay, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Imbabura, Los Ríos, Manabí, Pichincha y Tungurahua) en alianza con 16 organizaciones de la sociedad civil y aparatos estatales locales¹⁸⁵. El modelo seguido sería de ejecución directa a través de consultores/as contratados para la facilitación de los módulos¹⁸⁶. Las contrapartes serían responsables de la organización y logística y debían “responder institucionalmente por la eficacia del curso”. Para ello contaban con “coordinadores locales”, funcionarios/as de las mismas contrapartes. Además de capacitar a líderes/esas, el proyecto también proporcionaría apoyo técnico y financiero a organizaciones orientadas a la capacitación de líderes/sas (capacitación a capacitadores/as)¹⁸⁷.

A estas alturas, el proyecto había definido un doble enfoque en la capacitación: a) individual (orientado a fortalecer el liderazgo personal); y b) colectivo (encaminado a fortalecer procesos de grupos de personas, instituciones y comunidades), y estaba incorporando como material pedagógico de los talleres, algunos de los estudios de caso que se habían producido en el marco del proyecto¹⁸⁸ (FE,s/f40:57); FE,s/f41:62-64; FE,s/f42:45-

¹⁸² Estos fueron: CEPAM, SELA, FLACSO, ECOLAP/USFQ, CEFOCINE, Foro de la Juventud, Consejo Provincial del Guayas, Municipio de Quito, Fondo de Población de NN.UU., IICA, Coordinadora Política Juvenil, Bestmuffins/La Favorita, Centro de Estudios de la Sociedad Civil, Federación de Organizaciones y Grupos Negros de Pichincha, Fundación Libertad, F. Leonidas Ortega, Junta Parroquial Tupigachi, PROHOY, y F. Esquel (FE,s/f40:57).

¹⁸³ Los nombres de los módulos fueron: Autoconocimiento, Tú y la Comunidad; El Desafío; Concertación; y Sinergia.

¹⁸⁴ Tales como, Cabildeo, Incidencia, Mediación, Planificación Estratégica, Negociación de Conflictos.

¹⁸⁵ Inicialmente cooperó con la Universidad Andina Simón Bolívar. Posteriormente, sus contrapartes fueron FEDESOC, CEMADEC, Terranueva, F. Ivan Hurtado, Centro de Estudios Canadienses, ILDIS, Club Rotario, F. Cuesta Holguín, U. Católica, Foro Ciudadano, Escuela de Formación de Líderes Martin Luther King, FEDARPOM, F. Huancavilca, Juntas Parroquiales del Guasmo y Asamblea Cantonal de Cotacachi (FE,s/f41:61; FE,s/f42:45).

¹⁸⁶ “Tenemos de dos a tres facilitadores por módulo que se van turnando de acuerdo a las características de cada grupo” (Entrevista con Tatiana Castillo, Quito, 1-04-05).

¹⁸⁷ Las contrapartes seleccionan a los/as participantes, responden por la asistencia y el cumplimiento de los objetivos propuestos (Entrevista con Tatiana Castillo, Quito, 1-04-05).

¹⁸⁸ Sobre los liderazgos de Solón Espinosa (en SOLCA), León Roldós (U. Estatal de Guayaquil), Auki Tituaña (Municipio de Cotacachi) y el de la Asociación de Cooperativas Múltiples de Quito "Solidaridad".

46,123). En la experiencia, el equipo había constatado que los eventos habían constituido espacios de encuentro entre instituciones que trabajaban procesos similares, habiendo fortalecido el debate de experiencias diversas y exitosas de liderazgo, facilitado alianzas entre ellas y promovido la gestación de pequeñas redes, así como de una red virtual entre los/as participantes. Al reflexionar sobre el proceso a fines de 2004, el proyecto se plantearía la necesidad de constituir una "comunidad de aprendizaje" que involucrase a todos/as los/as actores/as "con una distribución equitativa de responsabilidades".

Otra línea de acción desarrollada por el PLI en 2004 se orientó a "fortalecer espacios para el diálogo desde perspectivas políticas", con un enfoque que rompía la "lógica tradicional de relacionamiento de los actores sociales y políticos" (FE,s/f42:47). Así, en el contexto de las elecciones para renovar los organismos seccionales (2004), ese mismo año organizó los *Diálogos Cívicos Locales* entre la ciudadanía y los/as candidatos/as a Alcaldes/esas en tres cantones¹⁸⁹, en los que se formularon compromisos para la ejecución de políticas participativas desde los poderes locales. También promovió el *Foro Nacional sobre los Riesgos del TLC* en el que se recogió información experta desde varios puntos de vista y se promovió la reflexión organizada en seis mesas temáticas (FE,s/f42:124).

d. Una Nueva Propuesta: *Construyendo el Nosotros*

En 2004, desde una iniciativa surgida en el PLI, Esquel convocaba a 29 líderes/as representativos/as de "la diversidad ecuatoriana" y "del gran potencial que significa la unidad", en el objetivo de "pensar al Ecuador"¹⁹⁰. La iniciativa, denominada *Construyendo el Nosotros*, buscaba el debate y la proposición de "...soluciones viables ... que contribuyan a orientar el rumbo del país" y le brinden "contenidos más eficaces a nuestra democracia"(s/a179,s/f:1). Al cabo de varias reuniones, el grupo decidiría constituirse en un *centro de pensamiento* "sin lineamientos políticos determinados", más bien, pluralista, multidisciplinario y cohesionado en torno a ideas-fuerza y líneas de acción consensuadas. Trabajaría alrededor de tres ejes: a) *democracia*, como "posibilidad de subvertimos legítimamente y ... espacio para hacer posible la vigencia de los derechos humanos"; b) *diversidad*, porque solo reconociendo "lo que somos" podemos "saber hacia dónde vamos"; y c) *ilusión movilizadora*, o la identificación de un "imaginario que nos encante y empuje nuestra voluntad" desde "lo afectivo, lo espiritual y lo intelectual". Para ello, diseñaría tres estrategias: *creación y decisión*, o la formulación de propuestas viables, así como la presión en torno a sus decisiones; *espacios de encuentro* entre "las múltiples diversidades, diferencias y oposiciones" para identificar "mínimos comunes que contribuyan ... a la gobernabilidad"; y

¹⁸⁹ Santo Domingo de los Colorados, Pedro Moncayo y Otavalo.

¹⁹⁰Fueron convocados/as hombres, mujeres, jóvenes, negros, indios, blancos, mestizos, empresarios/as, estudiantes, profesionales, académicos/as. Sus nombres: Luis Macas, Luz Marina Vega, María Cristina Maldonado, Angel Quiñonez, Angel Medina, Katherine Chalá, Roque Sevilla, Luis Maldonado, Andrés Hidalgo, Virginia Andrade, Gaby Foster, Eva García, Mariana Galarza, Joaquín Hernández, Rafael Correa, Fabián Corral, Cornelio Marchán, Orlando Pérez, Karol Murillo, Gustavo Vega, Fernando Bustamante, Nelson Reascos, Oswaldo Jarrín, Constanza Calderón, Juan Sebastián Roldán, José Valencia, Norman Wray, María Paula Romo y Dolores Padilla (Entrevistas con Fausto Valle, Quito, 30-03-05; Juan Sebastián Roldán, Quito, 30-03-05).

construcción de un imaginario, indagando “señales de identidad y pertenencia ... que le devuelvan a la sociedad ecuatoriana confianza y compromiso con un proyecto colectivo” (s/a179,s/f:1). Aun cuando todavía no cuenta con financiamiento, este nuevo proyecto de Esquel ha emprendido algunas acciones: en 2005 ha iniciado una investigación en torno a “quiénes somos”, con una metodología “de objetivación de la subjetividad”; está organizando tres encuentros sobre temas de ciudadanía y desarrollo local; y está promoviendo reuniones de trabajo mensuales del grupo alrededor de relevantes problemas teórico-prácticos¹⁹¹.

4. Otra experiencia: el proyecto *Consensos*

Consciente de que las "respuestas a coyunturas específicas le ha marcado al área “, en el 2002 el PDyFC se plantearía la necesidad "de hacer un trabajo más en profundidad, no tan coyuntural", y, al mismo tiempo, no centrado en las "grandes agendas", en los "temas gruesos", sino más bien, derivando hacia ellos a partir de "diálogos sostenidos" desde las experiencias simples y de carácter subjetivo de los/as participantes¹⁹². La idea se materializaría a partir del 2002 con la ejecución del proyecto *Promoción de Consensos*.

Desde este proyecto, y, en coherencia con el pensamiento general de la institución, se entendería al diálogo como un "...instrumento para solucionar controversias y buscar objetivos comunes" (FE,s/f41:51). Para ello, la metodología de intervención fomentaría la creación de capacidades para la "escucha activa como fundamento para un diálogo basado en el respeto" (FE,s/f40:48). Pero, a diferencia de experiencias anteriores, ahora se pondría énfasis en su proceso de construcción más que en su resultado (agenda), lo cual marcaba el "quiebre más importante" con la línea de acción tradicional de Esquel¹⁹³.

El nuevo emprendimiento se orientaría a audiencias juveniles diversas, con una novedad:

Antes solo eran jóvenes de la sociedad civil. Hoy se enfatiza en los jóvenes de los partidos políticos, orientada a fortalecer la representación política. Es una apuesta para fortalecer y mejorar a los partidos políticos¹⁹⁴.

Hacia el 2003 había convocado a 60 participantes diversos, adscritos/as a organizaciones políticas y/o corporativas (partidos políticos, gremios empresariales, movimientos sociales, organizaciones sociales, universidades, etc) que, para ese entonces, incluso se habían

¹⁹¹La investigación sobre identidad la dirige Darwin Jijón y en ella también participará Dolores Padilla. Se preve la realización de encuestas a nivel nacional. En cuanto a los tres encuentros, estos serán: a) desarrollo socioeconómico local; b) educación ciudadana y ciudad; c) balance del desarrollo local en América Latina. Los temas que discute el centro son: sistemas de gobierno, sistemas de representación, sistema económico, independencia de la justicia y derechos humanos (Entrevista con Juan Sebastián Roldán, Quito, 29-03-05).

¹⁹² Entrevista con Norman Wray, Quito, 7-10-02.

¹⁹³ Entrevista con N. Wray, Quito, 7-10-02.

¹⁹⁴ Ibid.

articulado en una red virtual¹⁹⁵ (FE,s/f41:50-51). Sus capacidades se fortalecían a través de talleres sustentados en una metodología "desde lo personal hacia lo grupal, creando vínculos afectivos entre (ellos/as)" (FE,s/f40:47,pn).

Se trata -dice Norman Wray- de hacer que ... se conozcan. Trabajar sobre lo subjetivo: que se conozcan a sí mismos, sus sueños. Se concentra en las cosas que nos unan, que pueden ser triviales pero que pueden romper barreras de comunicación. Facilita el diálogo, la comunicación entre lo diverso, entre la sociedad política y la sociedad civil. La estrategia es ir de lo subjetivo a lo objetivo: del conocimiento de sí mismo y del "Otro" hacia las agendas y los acuerdos del país¹⁹⁶.

Ciertamente, el objetivo estratégico era fortalecer sus capacidades y dotarles de "herramientas para que sean capaces de incidir" en las políticas públicas. No se pretendía generar liderazgos juveniles adaptados al *status quo*. Por el contrario, la orientación en valores buscaba formar jóvenes "para que mañana puedan generar cambios", lo que incluía "desde la aceptación de una identidad -el orgullo de ser ecuatoriano- hasta el conocer y ejercer deberes y derechos"¹⁹⁷.

En el 2002 los/as participantes definieron una agenda consensuada alrededor de siete objetivos nacionales en los siguientes temas: descentralización estatal y participación ciudadana; educación; seguridad social y salud; integración centro-sudamericana; producción; ciencia y tecnología; discriminación, racismo y exclusión¹⁹⁸. La temática mencionada fue abordada por expertos/as desde "entradas diferentes", con un enfoque, más bien, de lo concreto a lo abstracto¹⁹⁹. Siguiendo esta línea, que buscaba el acercamiento a una problemática desde experiencias concretas, en el 2003 se constituyeron grupos de trabajo alrededor de los temas de la agenda que se lanzaron al campo a visitar experiencias de desarrollo con poblaciones infantiles y juveniles en zonas mineras y rurales de sierra, costa y amazonía²⁰⁰. Ese año se insistiría "en la incidencia, tanto personal como ... en sus propios espacios, sean estos locales u organizativos" (FE, s/f41:51).

El proyecto había promovido que los/as participantes desarrollasen "intervenciones inteligentes" en temas de su interés en las áreas visitadas, de modo que pudiesen "aportar a

¹⁹⁵ En el 2002 participaron 25 jóvenes; en el 2003 contaron con 35 participantes (FE,s/f40; FE,s/f41).

¹⁹⁶ Entrevista, Quito, 7-10-02.

¹⁹⁷ Entrevista con Norman Wray, Quito, 7-10-02.

¹⁹⁸ En el proceso se registraron disensos en torno a tres temas: autonomías, voto optativo y despenalización del aborto.

¹⁹⁹ "Era entonces necesario que en vez de hablar de economía, hablemos de redistribución de la riqueza, dolarización, producción, ambiente. En lo social la puerta de entrada fue la de la exclusión social, racismo, interculturalidad, culturas juveniles. Al tratar lo político, entramos desde democracia, clientelismo, corrupción, poderes locales. Y, finalmente, abrimos un espacio para la discusión de lo global. Las entradas al tema fueron: análisis geopolítico de la dependencia, tecnología y cambios culturales" (FE,s/f40:49).

²⁰⁰ Los grupos fueron: Educación, Ciencia y Tecnología (ECT); Economía y Empleo (EE); Participación, Democracia y Ciudadanía (PDC); Ambiente y Salud (AS). El G.AS visitó Bella Rica, zona minera en donde se trabaja por la erradicación del trabajo infantil; el G.PDC fue a Daule a conocer las experiencias de organizaciones juveniles; el G.ECT fue a Napo a visitar escuelas rurales (FE,s/f41:52-53).

procesos ya en marcha...". Se partía de la premisa de que el "liderazgo debe ser activo", y debe ejemplificarse en la "construcción de hechos y procesos" (FE,s/f42:85). En ese sentido, el consenso debía servir "para construir algo concreto" y para que los/as participantes comprobasen la factibilidad de llegar a acuerdos (FE,s/f41:51-52). Como resultado, en el 2004 los grupos formularon cuatro propuestas de capacitación en áreas de política, recreación, diálogo y fortalecimiento empresarial hacia diversas poblaciones (jóvenes, comunidad, empresarios y profesores) de diferentes provincias del país²⁰¹. Estas propuestas, de perfil ONGista, no se ejecutarían en la direccionalidad prevista, presumiblemente dada la evolución política del grupo participante²⁰². Sin embargo, en el 2004 algunos grupos participarían en el *Gran Cabildeo Nacional por la Educación*, un ejercicio de exigibilidad de ese derecho, realizado en alianza con el *Contrato Social por la Educación* y el PMT, en el que participaron 1.000 jóvenes de 17 provincias del país, y que se plasmaría en una declaración que sería presentada a las autoridades del Congreso Nacional, el MEC y el Ministerio de Finanzas. Esa sería la primera acción de incidencia pública en la que participarían los/as jóvenes del proyecto (FE,s/f42:82,85,87).

Este conjunto de experiencias habían abocado a los/as participantes a una crítica al ejercicio tradicional de hacer política en el Ecuador, planteándose nuevos modos de ejercerla, visualizándola como "un espacio de encuentro", mediante el rescate de "espacios nuevos de participación" a través del "arte, la música, el teatro" (FE,s/f42:83). En el 2004, su "lectura de una coyuntura específica" les motivaría a plantearse la toma material y simbólica de los espacios públicos de Quito para provocar una reflexión, desde la estética (fotografía y video) y desde los jóvenes, sobre los últimos 25 años de fundación democrática del país, a través de dos preguntas *¿Quién jodió al país?* y *¿Tú qué harías por cambiar al Ecuador?* El evento, denominado *La Ruptura de los 25* tuvo una convocatoria masiva y generó un gran impacto en la opinión pública quiteña. Lo interesante es que este "proceso de encuentro y de reflexión sobre lo político" facilitado por Esquel, devino en un movimiento político juvenil que lleva su mismo nombre (*Ruptura de los 25*) y desde el cual han emergido nuevos liderazgos que aspiran "a construir una propuesta de país desde un espacio ciudadano" (FE,s/f42:125).

5. Resultados y lecciones de la acción en liderazgo

Hasta fines del 2004 los proyectos en el área de liderazgo habían beneficiado a 37.655 personas²⁰³. Circunscribiéndonos al PLI (específicamente focalizado en el tema), éste había

²⁰¹ Las propuestas de capacitación fueron las siguientes: 1) "Programa de Capacitación Política para Jóvenes del Cantón Daule", del G.DPC; 2) "Proceso de Capacitación en Espacios de Recreación y Desarrollo de Creatividad de los Profesores de la Parroquia de Chontapunta", del G.ECT; 3) "Proceso de Capacitación para Generar Actitudes y Capacidades en los Habitantes de la Comunidad de Bellarica para Entablar un Diálogo con las Autoridades del Cantón", del G.AS; y 4) "Fortalecimiento Alternativo para Pequeña y Mediana Empresa", del G. EE (FE,s/f42:85).

²⁰² Las razones que proporciona el informe para explicar la no ejecución de estas propuestas son: "los grupos no lograron articularse a través del trabajo en equipo; los criterios señalados para la elaboración de las propuestas variaron en función de los intereses de cada grupo, el compromiso de los participantes se sometió a prueba con el reto del trabajo alrededor de las propuestas, entre otras" (FE,s/f41:85).

²⁰³ Véase Cuadros de Impactos Cuantitativos de la Capacitación, Nos 291-293, 293 a (2000-2005) en Anexo 2.

capacitado a 273 personas a través de 42 eventos formativos. Un total de 45 organizaciones habían sido intervenidas, promoviéndose la creación de una adicional y de 2 redes. La acción había comprometido una inversión institucional de \$327.179,49 entre 2002-2004²⁰⁴. Más allá de los logros ya señalados, ¿qué impactos cualitativos registraría su intervención? Algún indicio de esto ha sido proporcionado por un informe de evaluación del PLI que lo vamos a consignar, aun cuando el equipo del proyecto está consciente que una de sus falencias radica en no haber desarrollado aún una metodología para evaluar, de manera objetiva, el impacto de la capacitación en el cambio de actitudes de los/as participantes. Teniendo presente estas limitaciones, el informe en mención destaca el fortalecimiento de las capacidades de liderazgo de los/as participantes al haberles proporcionado herramientas para solucionar problemas y técnicas de trabajo grupal que las estarían aplicando en su vida personal, laboral y ciudadana. Asimismo, se registraba un cierto cambio de actitudes frente a sí mismos, frente a sus comunidades y en relación al Estado, evidenciando una mayor autoestima personal, el desarrollo de un sentido de solidaridad y responsabilidad social, una posición de respeto al "Otro", además de una apertura al diálogo, la cooperación, la puntualidad, así como una actitud proactiva respecto a la solución de los problemas de índole pública que afectaban a sus comunidades. En su manejo institucional, habían empezado "a delegar responsabilidades, a capacitar... a promover la elevación de la autoestima en los compañeros". En la vida ciudadana, "lo más trascendente es su conciencia alrededor de un sentido de pertenencia y la necesidad de conocer sus derechos y responsabilidades, elementos en los que se sustenta su participación" (FE,s/f42:49).

Los aprendizajes que había dejado su experiencia de ejecución eran los siguientes. En primer lugar, la necesidad de una claridad conceptual compartida por el equipo, así como en torno al perfil básico de intervención. Además de los problemas de financiamiento, sus dificultades parecerían haberse debido también a esta clase de escollos técnicos. En cuanto a su origen externo, se confirmó que era necesario adaptarlo a la idiosincracia local y desarrollarlo a partir de las propias vivencias. Por otro lado, la existencia de un equipo internacional constituía un valioso aporte "para irse nutriendo de él (y) compartir experiencias"²⁰⁵. En la intervención, propiamente dicha, se había aprendido que era necesario establecer alianzas para identificar procesos relevantes y que las intervenciones debían enfocarse en procesos específicos, en actividades concretas que pudieran ser evaluadas. Asimismo, la capacitación debía incidir en los procesos sociales y no solo en los sujetos, y debía sustentarse en un sistema de formación, un manual pedagógico y una red de capacitadores en distintas regiones estratégicamente escogidas. En este proyecto, los aprendizajes le habían generado nuevos interrogantes: "¿Se institucionaliza la participación? ¿La participación está creando capital social? ¿Se organiza el poder local? ¿Qué es un buen gobierno? ¿Hay desarrollo local sin economía local sustentable?" (FE,s/f42:122-123). Eran preguntas de alcance histórico, teórico y práctico "que requieren de mayor engranaje y discusión para orientar el trabajo" y los impactos buscados.

²⁰⁴ Según los informes internos y anuales de 2002 a 2004 de Esquel. El dato financiero ha sido proporcionado por la DAF.

²⁰⁵ Entrevista con G. Ortiz C., Quito, 19-06-02.

D. El Programa de Responsabilidad Social

1. Un contexto internacional favorable a la responsabilidad social

La expansión del Tercer Sector a nivel mundial en la década de los 90 y sus demandas en torno a una agenda de problemas prioritarios²⁰⁶ constituyó un factor de presión para la formulación de una política internacional de promoción de la responsabilidad social empresarial que se cristalizaría a fines de esa misma década. El 31 de enero de 1999 el Secretario General de NNUU instaba a los líderes empresariales a adoptar nueve valores y principios extraídos de tres instrumentos de las NNUU²⁰⁷ que colocaban a la observancia de los derechos humanos, los derechos laborales y la protección ambiental en el corazón de la agenda de la responsabilidad social empresarial a nivel global, y en julio del 2000 se lanzaba el *Pacto Mundial de las NNUU* en el objetivo de promover y aprobar esos nueve principios. Definido como "un marco general de valores diseñado para promover el aprendizaje institucional", el *Pacto* era concebido como una respuesta a la globalización: "Así como se han globalizado los mercados debe globalizarse el concepto de ciudadanía empresarial y la práctica de la responsabilidad social de las empresas" (PNUD,2002:110).

Hasta el 2002 había sido aceptado en más de 30 países, 400 empresas habían expresado interés en apoyar sus principios básicos y 70 habían proporcionado ejemplos de cómo los habían aplicado. Aún cuando no tuviese "mayor fuerza reglamentaria", el nuevo instrumento institucionalizaba a nivel internacional una práctica promovida desde la sociedad civil, a partir de la cual podría ser asumida como política de Estado por los países miembros de la ONU. Hasta inicios del 2005 al parecer, el Estado ecuatoriano no había firmado dicho *Pacto*²⁰⁸. evidenciando que los esfuerzos de la sociedad civil por promover la responsabilidad social estaban aún lejos de incidir en las políticas públicas. Una razón más para que Esquel lo mantuviese como tema prioritario de su agenda en su tercera fase de vida institucional.

2. La acción en la tercera fase

a. El cierre del programa

²⁰⁶ A través de campañas, involucrándose directamente en las decisiones mundiales, presentando casos para negociación, formulando códigos de conducta comunes, entre otros, las ONGs planteaban soluciones para los siguientes problemas prioritarios: deuda externa, acceso a medicamentos esenciales para el tratamiento del VIH, violación, medioambientales, responsabilidad social empresarial. El activismo de las ONGs respecto a la responsabilidad social empresarial se había desarrollado a través de campañas centradas en: a) derechos laborales; b) derechos humanos (poblaciones indígenas); c) derechos ambientales (PNUD,2002:102passim; 111-112).

²⁰⁷ Los instrumentos eran: Declaración Universal de Derechos Humanos; Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de la OIT; Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. El detalle de los principios a ser incorporados véase en UNCTAD:2001:6-7).

²⁰⁸ Según averiguaciones hechas por la autora en Cancillería ecuatoriana (Quito, 3 de julio, 2003 y julio de 2005).

La evaluación del programa en diciembre del 2001, cerraba el ciclo del PRS iniciado en 1996, abriendo desde el 2002 una nueva etapa que exigiría un rediseño programático. En términos administrativos hasta el 2001 continuó bajo el control de la Vicepresidencia de Esquel y a cargo de sucesivos coordinadores/as. En el marco de la reestructuración institucional, desde el 2002 pasaría a control de la DIPRO.

En esta etapa el concepto de responsabilidad social se encontraba ya internalizado en la institución. Así, desde una "visión integral e integradora", la responsabilidad social era definida como "una ética social renovada que se fundamenta en el desarrollo humano, el establecimiento del concepto y valor de ciudadanía, la construcción de la solidaridad y la formación de una nueva cultura del diálogo" (s/a134,s/f:1). Desde esta perspectiva, entre el 2000-2001 el PRS continuaría con su política de promoción de la responsabilidad en la sociedad civil, ejecutando 14 talleres facilitados por expertos nacionales e internacionales²⁰⁹ en temas de mercadeo social, balance social, *networking*, liderazgo y metodologías de administración y gestión institucional a empresas, ONGs y universidades de Quito, Guayaquil y Cuenca. Asimismo, publicaría varios artículos y un libro sobre el tema²¹⁰ y crearía el primer portal de responsabilidad social en el Ecuador que, en su primer año de funcionamiento sería visitado por 4.648 usuarios alrededor del mundo, constituyéndose en "el mejor ejemplo de la capacidad que tiene Esquel" (FE,s/f38:51; Dávila, 2002: 35, Anexo s/t).

Otra línea de acción reforzada en esta fase fue la consolidación de alianzas a través de la firma de convenios, la cooperación en iniciativas conjuntas y el impulso a la constitución de redes. En efecto, hacia fines del 2001 había firmado dos convenios para promover la responsabilidad social con universidades quiteñas (Universidad Internacional del Ecuador, UIDE; Universidad Politécnica Salesiana, UPS) y había trabajado en un proyecto con estudiantes y profesores de la PUCE²¹¹. Debido a su continuidad en el tiempo, estos instrumentos se perfilaban como los "proyectos que más capacidad de sensibilización desarrollen" (Dávila,2002,Anexo s/t:52; FE,s/f6:69-70). De hecho, los estudiantes de la Facultad de Ciencias Económicas y Comerciales de la PUCE ya habían asumido el concepto como filosofía organizacional y foco multiplicador y difusor de una nueva ética ciudadana (Dávila:2002).

Además de seguir proporcionando capacitación a las redes conformadas en la fase anterior, siguió impulsando la constitución de nuevas redes. Así, en el 2001 se empezaría a promover la gestación de una red empresarial en la provincia del Tungurahua a través de sus contactos con la Fundación Cuesta Holguín y la empresa Plasticaucho (FE,s/f6:68; FE,2001(a):2), y, como veremos más adelante, suscitaría la constitución de una gran red de ONGs. Asimismo, continuarían sus alianzas con empresas en forma de auspicios a los proyectos, o en asesoría para emprender sus propios proyectos sociales: en julio del 2000, por

²⁰⁹ Los expertos fueron: Lygia Fontanella, Violeta Mandueño, Carlos Vera Tudela, Nelson Colón, Richard Steckel, María Gisela Velasco.

²¹⁰ El título del libro: *Modelos Empresariales de Responsabilidad Social. La experiencia ecuatoriana a partir de seis estudios de caso.*

²¹¹ Un estudio de caso sobre la responsabilidad social de la empresa petrolera Occidental, de los seis estudios de caso que se elaborarían para el libro Modelos Empresariales de Responsabilidad Social.

ejemplo, Esquel lanzaría el concurso sobre *Iniciativas Microempresariales* que sería auspiciado por dos empresas²¹².

La cooperación entre los actores de la responsabilidad social promovida por Esquel a lo largo de seis años daría sus resultados en Cuenca, en donde en esta fase se verificó el emprendimiento de proyectos de cooperación entre empresas y ONGs locales: fue el caso de la alianza entre las ONGs SENDAS-Cooperativa Jardín Azuayo con las empresas CARTOPEL, Zhumir y Comercial Salvador Pacheco Mora en un proyecto de crédito a mujeres jefas de hogar dedicadas a actividades microempresariales financiado por la F. Avina.

Eso sí fue facilitado por el PRS porque el rompimiento de amarras con los empresarios fue facilitado por el proceso previo. Para mí es un ejemplo concreto de ejercicio de *marketing* social por parte de las ONGs, tema introducido por el PRS aquí en Cuenca. Ellas fueron las que propusieron a los empresarios la cooperación²¹³.

Adicionalmente, se evidenciaba que empresas y grupos empresariales de dicha ciudad tenían "metido el tema" de la responsabilidad social: algunas habían creado su "propia fundación", otras "están buscando hacer algo propio"²¹⁴. En todo caso, allí se había iniciado esa "carrera de largo aliento" que constituía la promoción de la acción social responsable corporativa.

En diciembre del 2001 Oswaldo Dávila realizaba la evaluación del PRS (1996-2001) en base a una revisión de fuentes secundarias y entrevistas a informantes claves. Desde el punto de vista administrativo, la evaluación concluía que el PRS había evidenciado una elevada capacidad de adaptabilidad a las cambiantes condiciones del entorno, una alta disposición para proporcionar información a potenciales usuarios y una mediana capacidad de consulta a otros (personal, aliados, beneficiarios) para su toma de decisiones. En cuanto a su manejo, se sostenía que, para ese entonces, Esquel se había erigido en una institución referente del tema de responsabilidad social, registrando una elevada capacidad de sensibilización e influencia sobre su público objetivo mediante procesos de capacitación continuos, mecanismos diversificados de difusión y campañas de promoción de la responsabilidad social. Igualmente, registraba una alta capacidad para mantener relaciones con organizaciones de la sociedad civil y entidades gubernamentales traducida en su cooperación con 218 organizaciones -de las cuales 45 eran empresas y 60 ONGs- y alianzas con 32 entidades entre 1998-2001.

Aunque la evaluación diagnosticaba una ambigüedad conceptual, o una convivencia de criterios tradicionales y modernos, así como la ausencia de un propósito de crear "ciudadanía corporativa estratégica" entre los proyectos sociales empresariales, sí identificaba

²¹² Según el informe de O. Dávila, DANEC apoyó el concurso iniciativas microempresariales llevado a cabo por Esquel, financiando junto con Ferrero, los premios. Asimismo, SUPERMAXI, Sudamérica de Seguros y Plásticaucho, en cooperación con Esquel, habían empezado a identificar procesos para potencializar sus programas socialmente responsables (Dávila, Anexo s/t:41).

²¹³ Entrevista a Ganso Peña, Cuenca, 7-08-02.

²¹⁴ Tales como la empresa TOSI, La Europea, el Grupo Malina, el Grupo Peña (Graiman) y el Grupo Cartopel-Destilería Zhumir (Entrevista con Ganso Peña, Cuenca, 7-08-02).

un cambio conceptual y de actitud entre algunas corporaciones intervenidas. Dávila concluía que la respuesta a los proyectos "ha dejado un balance...positivo" a pesar del contexto negativo en el que se desarrollaron las entidades participantes. Gracias al PRS hoy "existe una mejor comprensión del tema, mayor conocimiento y mayor acción", registrándose "instituciones que han tomado la responsabilidad social como una ventaja competitiva sobre sus competidores, o que simplemente han apersonado procesos que han multiplicado sus efectos en el sector empresarial... Mediante las herramientas utilizadas ...las empresas han tomado un rol más participativo en el tercer sector y la base social, para apoyar la solución de problemas y el desarrollo de comunidades" (Dávila:enero2002; Dávila:2002, Anexo s/t).

b. Una nueva estrategia

A mediados del 2001, se diseñaba una propuesta de continuidad del PRS en la que se planteaban nuevas líneas de acción, toda vez que su ciclo inicial de promoción-difusión-capacitación sobre el tema había concluido. El documento señalaba que "es hora de focalizar los esfuerzos de esta nueva etapa en el ... impulso de la gestión tanto de ONGs como de empresas privadas en la responsabilidad social" (s/a134,s/f:3). Para María Caridad Benítez - que se incorporaría al PRS en mayo del 2002- era "el momento perfecto para captar recursos", toda vez que la empresa privada tenía una mayor conciencia al respecto²¹⁵. Ese año ella trabajaría en el diseño de la *Estrategia de Captación de Recursos del Sector Privado*, planteándose perfeccionar la aproximación a las empresas con un estilo más técnico, racional y planificado²¹⁶.

La nueva estrategia estaría lista para su implementación en el 2003. Esta se orientaría a "empoderar a la empresa privada como un ente generador de bienestar", esto es, como un "sector que confiando en el potencial del país, invierte en forma eficiente y permanente en iniciativas de impacto que mejoran la calidad de vida de todos los ecuatorianos/as; impulsando, facilitando y generando cambios". La estrategia consistiría en reconocer "la complementariedad ... entre el potencial de facilitación de la empresa y el potencial de ejecución de Esquel", creándose, para ello, un portafolio de mecanismos de inversión social: *United Way International* (UWI), *Fondo Avina* (FA), *Marketing Social* y un fideicomiso de becas escolares (FE,s/f41:75).

En realidad, desde el 2000 Esquel había establecido alianzas con UWI y FA para promover la inversión social empresarial. UWI era una red de ONGs especializada en metodologías de captación de recursos que facilitaba donaciones de filántropos internacionales en los diferentes países en donde mantenía representaciones, ofreciéndoles ciertos beneficios²¹⁷. En el 2000 había firmado un convenio con Esquel²¹⁸ y en el 2001 se había

²¹⁵ Entrevista a M.C. Benítez, Quito, 3-10-02.

²¹⁶ Entrevista con M.C. Benítez, Quito, 3-10-02.

²¹⁷ Tales como, exención de obligaciones fiscales, programáticas, financieras y administrativas; reconocimiento de su comunidad, lo que le proporcionaba imagen y credibilidad (FE,s/f41:75).

²¹⁸ Esquel es representante de UWI en Ecuador.

diseñado un plan de trabajo orientado a recaudar donaciones para proyectos (propios y de contrapartes) aplicando su metodología. Hacia octubre de ese año, ya se contaba con un proyecto en ejecución en alianza con una fuerte empresa extranjera (s/a134,s/f:3; FE,s/f6:68)²¹⁹. Una vez definida la estrategia (2003) se registraban algunas empresas interesadas en acceder a dicho mecanismo²²⁰, a pesar de las limitaciones que evidenciaba para su eficaz operación en el medio²²¹.

El Fondo Avina (FA), por su parte, era un "brazo filantrópico" del grupo multinacional Schmmidheiny, orientado a financiar iniciativas de empresas privadas. Su estilo de cooperación no era la donación, sino la "asociación simétrica"²²²: la "empresa privada realiza una inversión compartida con el Fondo para beneficio sustentable de las comunidades en donde desarrollan sus actividades", contándose, además, con la colaboración de los/as beneficiarios/as (FE,s/f41:76). En el 2000 se había establecido una alianza entre FA y Esquel que, como se verá más adelante, impulsó la ejecución de algunos proyectos.

Así, en el 2003 se empezaría a ejecutar esta nueva estrategia de aproximación de empresarios para promocionar la responsabilidad social y "captar recursos". En marzo de ese año, aprovechando que Synergos realizó en el Ecuador uno de los eventos del *Global Philanthropy Circle* (GPC) en el que una veintena de empresarios de Quito, Guayaquil y Cuenca participaron en "diálogos abiertos" sobre el tema, el PRS fortaleció sus contactos con el sector empresarial. Adicionalmente, ese año se realizaron visitas a 27 empresarios y 35 empresas de las mismas ciudades (FE,s/f41:73-74). La estrategia había funcionado: al finalizar ese año se daba cuenta de la concreción de alianzas con cinco empresas para la inversión social en nuevos proyectos²²³.

c. Los proyectos del *Fondo Avina-Esquel*

En el 2000 se había constituido el Fondo Avina-Esquel dirigido a promover la inversión social empresarial mediante fondos reembolsables y no reembolsables. Hacia fines del 2001 se habían formulado diez proyectos de los cuales se ejecutarían cuatro²²⁴, en alianza

²¹⁹ El proyecto era con el First National City Bank (Entrevista a M.C.Benítez, Quito, 3-10-02).

²²⁰ Tales como, "la Fundación y Empresa Sierra Flor para el desarrollo y consolidación de un proyecto educativo que mantienen en la zona de Cayambe; la Fundación Checa quien busca canalizar recursos de las contrapartes y comercializadoras del sector florícola para desarrollar el canal de riego del Valle Interoceánico; y la Fundación Arcandina quien busca ser calificada por UWI como fundación abierta a canalizar fondos para cualquiera de sus proyectos y no específicamente a un solo proyecto" (FE,s/f41:75).

²²¹ Un control cada vez más exigente de los aparatos de inteligencia del Estado de los EE.UU. para la calificación de donantes; el alto costo que cobraba Esquel por avalizar, evaluar proyectos u organizaciones y canalizar recurso; costo de membresía anual (FE,s/f41:75).

²²² "Por cada dólar que FE levante, ellos ponen \$1" (Entrevista a M.C.Benítez, Quito, 3-10-02).

²²³ Con Bell South, Conservas Isabel, FIDEVAL, TACTICALIA y Aseguradora del Sur (FE,s/f41:81-83). Información también proporcionada por Boris Cornejo en entrevista, Quito, 29-03-05.

²²⁴ Centro de Salud; Centro Integral; Comunidad Educativa Villa Alegre; y Centro de Voluntariado Fundación Sinchi Sacha.

con cuatro socios empresariales, una ONG y un club en tres provincias de sierra, costa y amazonía²²⁵. Hacia el 2003 éstos comprometerían una inversión total de \$206.151, de los cuales \$95.393 correspondieron a la inversión de FA-FE y \$110.758 a la de los aliados empresariales (FE,s/f41:74-75).

Los proyectos, ejecutados entre el 2002-2003, contribuirían a potenciar los emprendimientos en curso de los aliados en cuestión. Ora mediante la capacitación en prevención en salud y el mejoramiento de la infraestructura para proporcionar servicio odontológico a poblaciones sin "acceso a atención médica" en los barrios del sur de Quito; ora canalizando recursos para construir nuevas aulas en unidades educativas encaminadas a brindar una educación de calidad, con "metodologías de vanguardia", a niños/as y jóvenes de áreas rurales "sin servicio educativo", como en los casos del sector de El Carmen en la parroquia LLano Chico (Pichincha) y la parroquia Colorado en Montecristi (Manabí)²²⁶; o también para dotar de infraestructura a una ONG amazónica, administrada por intelectuales kichwas del Pastaza, que crearía un centro de ecoturismo didáctico para estudiantes ecuatorianos/as, orientado al conocimiento, sensibilización y conservación de los recursos de la Amazonía, todos estos proyectos buscaban el mejoramiento en la calidad de vida de las comunidades locales.

Los emprendimientos concluyeron en el 2003, año en el que, dadas las condiciones económicas del país y a pesar de los esfuerzos de Esquel por mantenerla, "se dió por terminada la relación con Avina"²²⁷. Además de los beneficios que obtuvo la población meta con la inversión canalizada por la triple alianza Avina-Esquel-empresa²²⁸, el informe de 2003 señalaba como logros, la consolidación del liderazgo de Esquel en la promoción de la responsabilidad social; una superación de la meta de inversión por parte de los empresarios que evidenciaría un éxito en la cooperación, así como la viabilidad y sostenibilidad de los proyectos seleccionados²²⁹; y la verificación de que en el momento actual las organizaciones

²²⁵ En Pichincha, el Centro de Salud y el Centro Integral en asocio con la Asociación de Empresarios del Sur-Club Kiwanis y SUPERMAXI-Fundación Dejemos Huellas (brazo filantrópico de SUPERMAXI); en Manabí en alianza con MANEXPO y la F. Villa Alegre (brazo filantrópico de MANEXPO), la Comunidad Educativa Villa Alegre; en Pastaza, un centro de voluntariado en alianza con la Fundación Sinchi Sacha.

²²⁶ Caso del Centro Integral auspiciado por SUPERMAXI-F. Dejemos Huellas, que busca proporcionar una educación de calidad mediante el desarrollo de potencialidades de niños y jóvenes de escasos recursos. Esta plantea desarrollar una "metodología de vanguardia": pedagogía para la vida y para la paz, como una nueva forma de vida. Buscará que el niño/a aprenda a razonar, a conocer y experimentar por sí mismo, lo que desarrollará su autoestima, autodisciplina en base a amor y respeto, lo que derivará en el desarrollo de personas estables, seguras, responsables, con capacidad para decidir. También la Comunidad Educativa Villa Alegre (MANEXPO-F. Villa Alegre) proponía una educación de calidad. Expertos educativos la consideran una de las escuelas líderes en su tipo en América Latina (FE,s/f41:67-68,77; Memoria 2003:22).

²²⁷ En el informe del 2003 se señala a la crisis económica del país como una de las razones que limitó la participación del empresariado en proyectos sociales y productivos, a pesar de que en el 2001 la economía convalece y en el 2003, crece (FE,s/f41:81).

²²⁸ Se tradujo en la construcción de 9 infraestructuras, la atención en salud a 2.680 personas y la canalización de créditos por un monto de \$68.000.

²²⁹ Que rebasó la relación 1 a 1 en inversión prevista, pues "...por cada dólar que el FA-E invirtió, recibió un dólar 16 centavos de la empresa privada..."(FE,s/f41:74-75).

de la sociedad civil "no tienen mayor prejuicio para trabajar con el sector privado"(FE,s/f41:74-75,81).

d. El Consorcio Ecuatoriano para la Responsabilidad Social (CERES)

En marzo del 2001, el PRS convocaba a 21 ONGs a crear la *Red de Grantmakers*. Se trataba de aglutinar a OSFLs donantes de recursos para fines de interés público. Había un antecedente. En el año 2000, con el apoyo del IS, F. Tinker y F. Avina, Esquel había emprendido una investigación sobre las *grantmakers*²³⁰ locales orientada a "proveer información completa y confiable" acerca de este tipo de entidades, sobre las que no se tenía conocimiento alguno. Una de las conclusiones de ese estudio pionero, elaborado por Boris Cornejo y publicado en octubre de 2001, fue que en el país no existían *grantmakers* (donantes) "puras", sino que la mayoría de OSFLs combinaban las donaciones con la ejecución de proyectos y hasta con el otorgamiento de créditos (Cornejo,2001:49). A partir de esos resultados, en agosto de 2002 sus integrantes decidieron modificar el nombre adoptando el de *Consorcio Ecuatoriano para la Responsabilidad Social* (CERES), que empezaría a funcionar "como una red de cooperación (de) ... ONGs grandes"²³¹, y cuya Secretaría Ejecutiva sería encargada a F. Esquel. Desde entonces - hasta el día de hoy - Boris Cornejo se ha desempeñado como su Secretario Ejecutivo; desde 2004 cuenta, además, con una coordinadora²³². Hacia 2003 el *Consorcio* tendría el rango de "proyecto especial" dentro de Esquel y en el 2004 sería incluido en el portafolio de proyectos del PDyFC. Como tal, rendiría cuentas ante la DIPRO pero también presentaría informes de su gestión ante sus miembros²³³. Su funcionamiento, sin embargo, será regido por estatutos propios y por un código de ética común que, a inicios de 2005, se encontraba todavía en proceso de aprobación.

La estrategia de promoción de su causa se basó en un concepto común de responsabilidad social, en la determinación de "pasos hacia la progresión" de la misma, y en la definición de sus actores (empresas, sector público, ONGs y universidades), lo que le facilitaría nuevos acercamientos con su población meta. Durante el primer semestre de 2004 la coordinación se abocó a la preparación de un taller del consorcio para trabajar el concepto y los contenidos de la responsabilidad social. Para ello, previamente, cada organización discutiría internamente acerca de sus conceptos, prácticas y perspectivas sobre el tema. En junio-julio de 2004 se realizarían los talleres, que representaron "un momento clave del CERES" pues determinaron "cambios en la misión, visión, sistema de membresías y el

²³⁰ Se aplicó una encuesta a 21 ONGs de Quito, Cayambe, Guayaquil y Cuenca en tres provincias (Pichincha, Guayas y Azuay).

²³¹ Entre otras, las fundaciones Mariana de Jesús, Luis Noboa Naranjo, Banco del Pichincha, Esquel, INSOTEC, INNFA, SENDAS, ACJ, entre otras. Información proporcionada por Boris Cornejo en entrevista, Quito, 8-11-02. También entrevista a Yolanda Montalvo, Quito, 26-09-02.

²³²Su primera coordinadora fue Valentina Ramia quien permaneció en el cargo hasta el primer semestre de 2004. Véase "Nueva Coordinadora en CERES", *EnCERES*, Boletín No. 4, Año 2, agosto 2004, p. 10. Su coordinadora actual es Yolanda Velasco.

²³³Entrevista a Yolanda Velsaco, Quito, 8-04-05.

concepto de responsabilidad social...” (CERES, Boletín No.3,4,2004:10,11). Desde entonces se definiría como una “red de personas y organizaciones cuya misión es la de promover el concepto y las prácticas de la responsabilidad social en el país” y cuyos objetivos se orientarían a “promover una cultura de responsabilidad social ... fortalecer la capacidad institucional de sus organizaciones miembros; y crear capacidad de interlocución con y entre sectores y audiencias claves, tales como legisladores, agencias de gobierno, empresa privada, sector público y organismos de desarrollo”. Su visión sería la de “(s)er una red de alto impacto social, convertida en el referente nacional en el campo de la responsabilidad social”, a la que entendería como “...el libre y activo compromiso -individual y colectivo- para la construcción de un presente y un futuro con mayores oportunidades para todos: promoviendo las capacidades humanas y sociales, ampliando la posibilidad de las personas y sus organizaciones a ejercitar sus derechos, proponiendo en el Ecuador el desarrollo humano justo, equitativo y sustentable; partiendo del cumplimiento de las normas” (CERES, mimeo,s/f2:1).

En este proceso también se estipularon como requisitos para ser miembros: una coherencia e integralidad en la acción social responsable, una adhesión al código de ética de CERES y un mínimo de continuidad de vida institucional por parte de las organizaciones aspirantes. Asimismo, se fijaron cuotas anuales diferenciadas para empresas, ONGs, redes y universidades²³⁴. A estas alturas, el consorcio proporcionaba a sus miembros servicios de capacitación, información sobre la responsabilidad social, además de “vínculos profesionales y de colaboración con organizaciones del Ecuador y del exterior” (CERES, brochure, s/f). La aplicación de esta estrategia redundaría en una expansión de su membresía: de 7 miembros con los que había empezado en 2002²³⁵, había aumentado a 19 a inicios de 2005, de los cuales 11 constituían fundaciones de grandes empresas nacionales y transnacionales y el resto se repartían entre ONGs e instituciones educativas de alto perfil con asiento en las más importantes ciudades del país²³⁶. A nivel externo, el CERES empezaría a contactarse con similares de otros países y hacia el 2004 había establecido relaciones con ocho redes nacionales e internacionales dedicadas al mismo fin²³⁷.

En lo que respecta a las actividades emprendidas con sus miembros, en 2003 se

²³⁴Fundaciones y ONGs: \$1.100; Redes y asociaciones: \$800; Universidades: \$1.500; Empresas: \$2.000 (CERES, s/f3).

²³⁵Según Boris Cornejo, en entrevista, Quito, 29-03-05.

²³⁶ El informe del 2003 indica que se han incorporado ACORVOL, F. Cuesta Holguín, Patronato Municipal San José. Se indica que se han dado acercamientos con la fundación de MANEXPO, F. Huancavilca, la F. de REPSOL, YPF. El informe de 2004 indica que incluye seis nuevos miembros, pero no indica nombres (FE,s/f41:199; FE,s/f42,55). Sus 19 miembros actuales son: ACORVOL, Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, Fondo Ambiental Nacional, F. CRISFE, F. Cámara de Comercio de Quito, F. Cuesta Holguín, F. Esquel, F. Futuro, F. LANN-NOBIS, F. Mariana de Jesús, F. Patronato Municipal San José, F. REPSOL YPF, F. Villa Alegre, F. Wong, INNFA, F. Santo Domingo, FLACSO, ITABSA, BellSouth (esta última en proceso de integración) (CERES, “Miembros del CERES”, mimeo, s/f1). Son 4 de Guayaquil, 1 de Ambato, 1 de Manta y 13 de Quito.

²³⁷ Tales como, CONOCIDES, red ecuatoriana de ONGs, AGM - Associated Grant Makers de Massachusetts-, NYRAG - red de organizaciones canalizadoras de recursos de Nueva York-, CEMEFI -Centro Mexicano para la Filantropía-, GIFE - Grupo de Institutos y Empresas de Brasil-, GDF -Grupo de Fundaciones), WINGs (red global que apoya a donantes y organizaciones que apoyan la gestión de organizaciones donantes). En 2004 se relacionó con IARSE, Instituto Argentino de Responsabilidad Social Empresarial (FE,s/f41:194-195; FE,s/f42:51).

elaboró un diagnóstico de necesidades de capacitación del *Consortio*, a partir de cuyos resultados se diseñarían los contenidos de varios talleres de capacitación facilitados a sus integrantes entre 2003-2004, por expertos/as nacionales e internacionales²³⁸. En el mismo período se realizaron intercambios de experiencias en espacios informales que suscitaron ideas de proyectos en alianza entre empresas y ONGs²³⁹, materializándose, además, acciones conjuntas entre sus miembros²⁴⁰. Asimismo, en marzo de 2004 organizó el *Primer Foro sobre Responsabilidad Social* en Manta "orientado hacia grandes empresas ecuatorianas y demás miembros de organizaciones sociales", que convocaría la participación de más de 80 representantes "de diversos sectores de la sociedad mantense para dialogar sobre las visiones, experiencias y desafíos que plantea el desarrollo de la responsabilidad social..."(CERES,Boletín No.3:10). Fue otra iniciativa que "permitió compartir programas de trabajo... y generar alianzas entre instituciones" para nuevos emprendimientos comunes (FE,s/f42:52).

La promoción de su causa precisaría de difusión, por lo que en el 2003 se plantearon la constitución de un centro de recursos informativos y de materiales de comunicación, elaborándose un plan de comunicación hacia audiencias claves. Adicionalmente, se elaboraron tres boletines informativos (impreso y virtual) y se creó una página web que fue actualizada en 2004 (FE,s/f41:196; FE,s/f42:53-54).

3. Perfil de la intervención y resultados²⁴¹

En la tercera fase el PRS ejecutó 6 proyectos (7.3% del área de DyFC) con una inversión total de \$312.930,72 (2.7% de la inversión del ADyFC). Del total de la inversión, \$205.086,22 (65.5%) fueron canalizados por FE, \$104.324,50 (33.3%) constituyeron contribución de las contrapartes institucionales y \$3.520 fue donado por las contrapartes comunitarias (*Véase Cuadro No. 8, Anexo I*). Su público meta preferente fueron empresarios, organizaciones de la sociedad civil y niños/as. Su ámbito prioritario fue rural (3, 50%) y en menor escala urbano (solo 1); 4 proyectos tuvieron cobertura local y 2 nacional. Sus principales áreas fueron educación/capacitación y salud.. Los 6 proyectos beneficiaron directamente a 675 personas, a quienes capacitaron a través de 11 eventos formativos y de la generación de 8 productos de difusión. 21 organizaciones fueron intervenidas, promoviéndose la producción de 1 plan de desarrollo y la participación en 3 redes.. Adicionalmente, Se impulsaron cuatro proyectos en alianza a través de los cuales se

²³⁸Sus contenidos versaron sobre: sostenibilidad financiera, balance social, liderazgo integrador, fortalecimiento de directorio, comunicación y marketing, responsabilidad social, planificación estratégica, management sustentable (Entrevista con Yolanda Velsaco, Quito, 8-04-05).

²³⁹ Caso de la iniciativa de la F. Cuesta Holguín de Ambato, para la inserción laboral de personas con discapacidades que FE estaba estudiando su apoyo en el 2003 (FE,s/f41:196).

²⁴⁰ En el 2003 habían trabajado conjuntamente en el Programa Senderos de Esperanza la Cámara de Comercio de Quito y el Patronato Municipal San José (FE,s/f41:196).

²⁴¹ Véase Cuadros No. 181-259 (perfil intervención). Para Impactos, Cuadros No. 260-328.

construyeron 9 infraestructuras, se creó una unidad de salud y se atendieron 800 pacientes anuales.

E. Impactos y lecciones del ADyFC en la tercera fase²⁴²

Con sus 82 proyectos, el área de DyFC benefició directamente a 98.966 personas. Capacitó a 96.077 participantes, facilitando 739 eventos formativos y generando 121 productos de difusión (de proyectos e institucionales). Adicionalmente, intervino en 329 entidades educativas (escuelas, colegios, universidades) y en 376 organizaciones, promoviendo la creación de 33 adicionales, además de 4 redes y participando activamente en 33 redes nacionales e internacionales. Indirectamente, coadyuvó a la promoción del desarrollo a través de la construcción de 9 infraestructuras (escolares, de salud), la creación de una unidad de salud y la atención de 800 pacientes anuales. Finalmente, impulsó la producción de 26 planes y/o proyectos de desarrollo. A nivel público incidió en la modernización y reforma al sistema de justicia, así como en la transparencia en la gestión-administración pública a través de la producción de 10 proyectos de reforma de ley, 8 reglamentos y 24 sistemas (administrativos, de gestión, control, capacitación, etc), habiéndose trabajado 896 procesos legales.

Más allá de estos importantes resultados cuantitativos registrados, cabe extraer una lección global de la experiencia del área y es la necesidad de dotar de un sustento orgánico a cualquier emprendimiento programático de modo de convertirlo en un proceso coherente. En este caso, el área ha evidenciado cierta dificultad para incorporar las lecciones aprendidas del pasado. Ha continuado sin plasmar en un diseño programático la reflexión de fondo realizada en torno a su acción, de modo de articular racionalmente sus distintas temáticas (formación ciudadana, reforma a la justicia, liderazgo, responsabilidad social), todas relacionadas al fortalecimiento de la democracia. De ahí que, en el momento actual, constituya el área "más grande", que trata temáticas de importancia estratégica para la institución, pero con una débil articulación orgánica entre sus distintos componentes. En los últimos tiempos, sin embargo, se ha advertido una mayor interacción entre algunos de sus proyectos.

De sus 82 proyectos se extrajeron varias lecciones en distintos campos. En lo relativo a su *diseño*, se aprendió que es necesario ser proactivos en la identificación de propuestas y formularlas con un mayor conocimiento de la realidad a ser intervenida para maximizar la eficiencia. En la *planificación* del trabajo con la comunidad educativa habría que considerar los períodos no laborables, la deserción y el tiempo disponible real de los/as beneficiarios/as. Asimismo, hay que considerar que los tiempos en un proyecto de alcance internacional varían. En lo *administrativo*, se necesita integrar un sistema de seguimiento coordinado de los proyectos del área, así como fortalecer el seguimiento a proyectos ejecutados en los colegios. En lo referente a los *temas*, se confirmó que el tema del liderazgo es convocante, preocupante y genera acogida. Asimismo, el tema de la responsabilidad social es actual, importante y registra convocatoria en todos los medios, además de ser un área en la que se reconoce el liderazgo de Esquel. En los aspectos *metodológicos*, se aprendió que el trabajo en valores debe ser más vivencial y menos tradicional para evitar que caiga en la formalidad y debe

²⁴² Para impactos 2000-2005, véase Cuadros No. 260-328, Anexo 2.

involucrar a los/as padres/madres de familia y profesores/as para un mayor impacto. En el trabajo con *población indígena*, es necesario considerar los factores culturales y lingüísticos en el abordaje metodológico y especialmente en la capacitación. No obstante, el enfoque no debe ser "desde el punto de vista indígena", sino "desde el punto de vista del indígena dentro de la sociedad".

La *experiencia* dejó como lección, que hay que incidir en los procesos sociales y no solo en los sujetos; que los consensos no se dan por sí mismos, que el diálogo se construye; que hay que "leer" las sinergias entre los/as participantes e impulsar la acción desde esas convergencias. Asimismo, hay que respetar los procesos que se desatan en ellos/as y "mantener la independencia necesaria que viabilice la legitimidad de las iniciativas planteadas desde los jóvenes". En cuanto a las *alianzas*, éstas son vitales para la ejecución. Es necesario hacer alianzas para la identificación de procesos sociales relevantes. En el *trabajo con los aliados*, se aprendió que el éxito de un proyecto se basa en la creación de capacidades locales, el respeto a los tiempos/dinámicas de las contrapartes, en una participación equitativa en todas las fases del proyecto y en una constante comunicación y coordinación técnico-financiera entre los/as involucrados/as. En la acción con instituciones públicas, es importante hacerles conocer las iniciativas para no generar suspicacias. En general, es clave definir con claridad los roles para que el nombre de Esquel no se pierda. Asimismo reconocer los distintos enfoques y lenguajes de las distintas contrapartes (empresas, ONGs) para construir una relación más transparente. En el trabajo en redes es importante tener objetivos claros, equipo con metas claras y una participación equitativa sobre la base de intereses compartidos. Sin embargo, ha quedado demostrado al respecto, que éstas no tienen vida propia y dependen de personas o instituciones. Es necesario, además, desarrollar mecanismos de información comunicación digital para fortalecer el diálogo entre instituciones adscritas a una red (FE,s/f6:118-121; FE,s/f40; FE,s/f41; FE,s/f42).