

### **XIII. Las acciones en desarrollo**

¿Cuál fue la labor de Esquel en el eje desarrollo en su tercera fase? ¿Qué cambios y continuidades se registran en su intervención? Responderemos a estas preguntas analizando la evolución de los tres programas (hoy áreas) correspondientes a este eje: el emergente Programa de Desarrollo Empresarial (DE), y dos antiguos programas (el PDHS y Niñez y Juventud) , así como las nuevas iniciativas de intervención que se registran en el momento actual.

#### **A. El Area de Desarrollo Empresarial<sup>1</sup>**

Como habíamos indicado en el capítulo XI, en el año 2000 Esquel se visualizaba a sí misma como "un *holding* en marcha", constituido por una fundación y seis empresas cuyas operaciones contribuirían a generar recursos orientados a asegurar su sostenibilidad (FE,agosto2001:4; FE,s/f38:7-8). Algunos de los nuevos emprendimientos serían el resultado de su acumulación de experiencias; otros, en cambio, constituirían iniciativas totalmente novedosas que, en medio de la más profunda crisis del país, solo reiteraban su enorme "voluntad de crecer". Ya lo diría en su memoria de la década: "Lo nuestro es para siempre" (FE,agosto2001:4).

El conjunto de empresas se agruparían en el emergente Programa de Desarrollo Empresarial (PDE), autónomo de las acciones de la fundación, y que actualmente (2005) se perfilaría como otra área de acción. Las empresas serían administradas por gerentes/as que se

---

<sup>1</sup> Titulamos 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.

reportarían directamente a la Presidencia Ejecutiva de Esquel y la DAF realizaría un "control de última instancia" de su gestión financiera. En los aspectos técnicos, sería monitoreado trimestralmente para estar al tanto de su desempeño<sup>2</sup>.

Hacia el 2000 las seis empresas conformadas o en gestación eran las siguientes: Fondo Impulsar, PROPYMES, Sistema de Microfinanzas, CONSUESQUEL, EDCARCORP y EQUISOL (FE,s/f38:8). Veamos la especificidad de cada una de ellas.

## **1. Fondo Impulsar-PROPYMES**

### **a. Maduración y cristalización de la idea**

La idea de constituir un fondo de inversión para apoyar proyectos "pequeños y sustentables" la tuvo Esquel desde 1994, año en el que propuso al MIF una iniciativa de esta naturaleza, sin resultados (s/a150,abril1994:4). En noviembre de 1996, estimulada por su experiencia en la ejecución del componente de capital de riesgo de su programa PROCESO, y con el apoyo de uno de sus aliados estratégicos (SNDI), elaboró una nueva propuesta para crear, esta vez, un fondo de capital de riesgo orientado a la creación y/o fortalecimiento de las PYMES. Su objetivo: contribuir a la consolidación del proceso de modernización productiva, y, por ende, a la solución de los problemas seculares de ingreso y empleo del país en el mediano plazo.

La propuesta -que también fue presentada al MIF- consistía en la creación de un fondo de capital de riesgo de \$10 millones, cuyo aporte provendría de diferentes inversionistas (locales e internacionales), habiendo generado interés, para ese entonces, en tres entidades financieras nacionales (Venza,s/f:1-2; s/a151,nov1996:1-2; s/a152:s/f; s/a153:1/f; s/154:s/f)<sup>3</sup>. Aunque tampoco en esta ocasión logró una respuesta favorable del MIF, el proyecto siguió madurando. Hacia 1999 se lo denominaba FINPRO, habiéndose constituido un núcleo base de inversionistas (FE, SNDI, IS y Banco Solidario -BS-) y avanzado en algunas definiciones en torno a sus modalidad de operación. En octubre de 1999, una vez concluido PROCESO, Esquel proponía al BID la constitución de un fideicomiso mercantil<sup>4</sup> con los fondos remanentes de dicho programa, orientado a operar inversiones compartidas en capital de riesgo, que sería aprobado en noviembre, dándose plazo para su implementación hasta el 31 de julio del 2000 (s/a60,s/f:19-20).

Previo estudio de la factibilidad jurídica y forma de funcionamiento del fideicomiso mercantil como figura legal escogida<sup>5</sup>, el 19 de junio del 2000 se constituía dicho fideicomiso

---

<sup>2</sup> Entrevista con Lucía Durán, Quito, 15-07-03.

<sup>3</sup> Los inversionistas locales interesados eran: Banco del Pacífico, Banco del Pichincha y PRODUBANCO. La idea era de que el MIF aporte con el 50% de los recursos del Fondo (\$5 millones) y los inversionistas locales con el otro 50% (s/a152,s/f:2) (s/a151, nov1996:2).

<sup>4</sup> La figura del fideicomiso se introdujo en el Ecuador con la Ley del Mercado de Valores de 1993, reformada en 1998. Véase *El Comercio*, B1, 30-06-03.

<sup>5</sup> "La idea de un fideicomiso se toma porque era una forma rápida de establecer el Fondo y porque, además, los recursos del Fondo... están protegidos. Nadie puede utilizar esos recursos para otros propósitos. Incluso, si el banco tiene algún

con el nombre de *Fondo Impulsar* (FI) con un capital de \$544.110,18 aportado por sus socios constituyentes (FE, SNDI e IS)<sup>6</sup>, al que el 18 de julio se uniría el Banco Solidario como socio adherente con un aporte de \$200.000. Así, el patrimonio total del fondo ascendía a \$744.110,18 (s/a 155, s/f:6). La meta sería consolidar un capital de \$5 millones en un período de dos años y medio (FE, september 2000:4). Con una duración de 15 años, el FI ofrecía un

modelo de inversión a largo plazo, en donde el inversionista da su cuota de dinero y no la puede sacar en 15 años, pero obtiene rendimientos ... (que)... dependen de las inversiones o retiros que se hagan del capital puesto en las empresas<sup>7</sup>.

## **b. El concepto y la estructura del FI**

Fondo Impulsar era concebido como "un instrumento muy potente para impulsar la reactivación, las empresas, la productividad y las utilidades en el sector productivo"<sup>8</sup>. En la historia institucional, representaba la continuidad renovada del componente capital de riesgo de PROCESO. De hecho, su filosofía era la misma: "compartir el riesgo", "apostar al éxito o al fracaso de una empresa" seleccionando óptimos emprendimientos productivos. Sin embargo, también

nace del convencimiento de que el programa de capital de riesgo, para continuar, tenía que cambiar el carácter hacia uno más empresarial<sup>9</sup>.

Así, de PROCESO retoma algunas lecciones, especialmente, su manejo autónomo de la fundación, con criterios empresariales, la orientación hacia la mediana inversión con una tasa de retorno "de por lo menos 18%" y cuyos impactos sociales estén sustentados en estudios de prefactibilidad y factibilidad completos. Lo diferente de la experiencia anterior era que en el actual "predomina una concepción de negocios, predomina el afán de lucro"<sup>10</sup>.

Su modalidad de operación era la de una empresa privada. Sus reglas de juego estaban dictadas por un reglamento que establecía los roles y atribuciones de sus

---

problema, esos recursos es como si no existieran para el banco" (Entrevista con Cornelio Marchán, Quito, 28-06-02).

<sup>6</sup> F. Esquel aportó con \$345.000; SNDI: \$112.500; I.Synergos: \$86.610,18 (s/a155,s/f:6). South North Development Institution (SNDI), es una ONG creada en 1991, que se especializa en generar fondos de capital de riesgo en mercados emergentes para financiar a PYMES y opera en México, Zimbabwe, Argentina, Nicaragua, Sudáfrica, e Indonesia. El Banco Solidario nació en 1996 en Quito-Ecuador, con un "proyecto único en América Latina", una banca "con misión social" (s/a156,s/f:3-4).

<sup>7</sup> Entrevista a D. Cárdenas, Quito, 19-06-02.

<sup>8</sup> Entrevista con Cornelio Marchán, Quito, 28-06-02.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Ibid.

responsables, así como sus mecanismos de funcionamiento<sup>11</sup>. Su estructura orgánica estaba regida por una Junta de Fideicomiso conformada por cinco representantes de los/as accionistas y encabezada por un Gerente General<sup>12</sup>. Esa era la instancia de toma de decisiones sobre las inversiones. Según Diego Cárdenas era una "estructura pesada", pues "las decisiones no se (tomaban) muy rápido", lo cual era

una garantía, ya que la estructura es conservadora y se toma el tiempo de analizar las inversiones que hace<sup>13</sup>.

Pero, aunque la Junta era "la cabeza", daba "guías" y decidía "el camino", no operaba el Fondo<sup>14</sup>. La gestión administrativa-financiera del fideicomiso corría a cargo de un fiduciario (Enlace Fondos), su representante legal y encargado de cumplir "las órdenes de la Junta"<sup>15</sup>.

Dado que su éxito dependía de la selección de buenos proyectos de inversión, el fideicomiso contaba, adicionalmente con un "operador técnico", otra compañía creada también por Esquel en sociedad con SNDI en el 2000: PROPYMES S.A., gerenciada desde esa fecha por Diego Cárdenas. Tomando en consideración los parámetros proporcionados por la Junta, su misión era seleccionar los "planes de negocios" presentados por las empresas, proporcionarles asesoría técnica y comercial y realizar el seguimiento de la inversión. Trimestralmente debía presentar informes a la Junta sobre la marcha de las empresas. A fines del 2000 PROPYMES ya había evaluado cinco proyectos agroindustriales con potencialidades de inversión<sup>16</sup>. La compañía también era contratada por Esquel para monitorear y dar asistencia técnica a las empresas heredadas de PROCESO. Tanto Enlace Fondos como PROPYMES estaban supervisadas por la Superintendencia de Compañías (FFIE, septiembre 01:1)

Hacia diciembre del 2001, de las cinco empresas exitosas del componente de capital de riesgo de PROCESO, dos (DUTRAEC y NUTRIVITAL) se habían traspasado al FI, con lo cual veía incrementarse su patrimonio total. El traspaso de las tres restantes estaba en estudio<sup>17</sup>. Sin embargo, para junio del 2002 solo las acciones de una de ellas (PROALME)

---

<sup>11</sup> Para una idea de los roles de la Junta de Fideicomiso, del fiduciario y del operador técnico, véase s/a155,s/f:1-3).

<sup>12</sup> Hacia junio del 2002 los integrantes de dicha Junta eran: Rafael Arroyo en representación del SNDI, Cornelio Marchán y Walter Spurrier por F.Esquel; Santiago Rivadeneira por el Banco Solidario y Marcia Vaca por IS. El Gerente General era Walter Spurrier, miembro del Directorio de Esquel (Entrevista con Diego Cárdenas, Quito, 19-06-02).

<sup>13</sup> Entrevista, Quito, 19-06-02.

<sup>14</sup> Entrevista a Diego Cárdenas, Quito, 19-06-02.

<sup>15</sup> Enlace Fondos es una empresa del Grupo Fiduciario. Como fiduciario del FI: "firma los cheques, firma los contratos, es el representante legal del fondo, lleva el presupuesto, controla que se cumpla el reglamento, se encarga de la tesorería" (Entrevista a Diego Cárdenas, Quito, 19-06-02).

<sup>16</sup> Estos eran: de cultivos orgánicos (lechugas, fresas, vainitas chinas); una hostería; producción y exportación de espárragos; producción y exportación de flores; producción de nuez de macadamia (FE,s/f38:30-31).

<sup>17</sup> La situación de las cinco empresas exitosas de PROCESO era la siguiente a junio del 2002: NUTRIVITAL y DUTRAEC en Fondo Impulsar; PROALME: en reestructuración; CIACO: en liquidación; y Geoester: con asesoramiento

estaban por aceptarse. Precisamente, Esquel había contratado a PROPYMES para que la reestructurase, a fin de que pudiese "ingresar al FI, saneada"<sup>18</sup>. Para ese entonces, aún no había decidido invertir en ningún proyecto y su patrimonio total no llegaba al millón de dólares, lo que le imposibilitaba un óptimo funcionamiento, dados sus altos costos operativos<sup>19</sup>.

Debido a las dificultades de recepción de nuevas inversiones por la mala "imagen del país", cuya inestabilidad económica y política no ofrecía "un horizonte...muy bueno a los inversionistas"<sup>20</sup>, el FI había reconsiderado sus metas originales, planteándose levantar \$3 millones hasta el 2003, con lo cual podría "funcionar de maravilla"<sup>21</sup>. De hecho, desde sus inicios había emprendido una búsqueda intensiva de nuevos accionistas: en septiembre del 2000 había formulado una nueva propuesta al MIF para que invirtiese \$925.000 en el Fondo y un año después invitaba a la Caja de Murcia de España a asociarse con un aporte de \$1 millón (FE,september00:3-4; FFIE,2001:2-3). Adicionalmente, se habían hecho propuestas a la CAF y al Banco Español, así como a inversionistas locales<sup>22</sup>. Sin embargo, los esfuerzos seguían resultando infructuosos. "Nadie quería invertir por el riesgo país. Todas las puertas que ofrecieron invertir se cerraron"<sup>23</sup>. El 30 de septiembre del 2002 se cerraba el Fondo Impulsar-PROPYMES. Las empresas pasaron, nuevamente, a control de la fundación. Era "inútil mantener algo que no funcionaba"<sup>24</sup>. Y triste comprobar que la siembra de una apuesta comprometida con el país no contaba con tierra fértil para su cosecha.

## **2. El Sistema de Microfinanzas (SMF) de “segundo piso”**

### **a. Antecedentes**

De la experiencia de PROCESO Esquel también se propondría continuar con su línea de crédito. En realidad, esta inquietud empezaría a perfilarse desde 1997, en plena ejecución de dicho programa, con la sistematización de sus experiencias de crédito y la consideración

---

técnico al gerente por parte de PROPYMES (Entrevista a Diego Cárdenas, Quito, 19-06-02. Los informes del 2002 al 2004 siguen dando cuenta del proceso de liquidación de las empresas de PROCESO, que no ha concluido aún hasta el momento (2005).

<sup>18</sup> Entrevista a Diego Cárdenas, Quito, 19-06-02.

<sup>19</sup> Según Diego Cárdenas, Quito, 19-06-02.

<sup>20</sup> Entrevista a Cornelio Marchán, Quito, 28-06-02.

<sup>21</sup> Entrevista a Diego Cárdenas, Quito, 19-06-02.

<sup>22</sup> Según Diego Cárdenas, en entrevista, Quito, 19-06-03.

<sup>23</sup> Entrevista a Cecilia Karolys, Quito, 11-10-02. En el informe de 2002 se indica que la decisión de finiquitar el fideicomiso obedeció a “las condiciones económicas nacionales de inestabilidad, los esfuerzos infructuosos de fortalecimiento del Fondo Impulsar por falta de interés de la cooperación” (FE,s/f40:12).

<sup>24</sup> Entrevista a Cecilia Karolys, Quito, 11-10-02.

del nuevo modelo que emergía desde la sociedad civil como propuesta crediticia alternativa a los enfoques desarrollistas y de la "nueva economía institucional"<sup>25</sup>. Partiendo de la importancia de la pequeña producción urbana y rural (PPUR) en la economía ecuatoriana y su falta de acceso al crédito del sistema financiero formal por las condiciones que éste le imponía, convirtiéndola en sujeto de explotación permanente por parte de los agiotistas, el nuevo enfoque planteaba orientar sus servicios financieros, precisamente, a esta población (s/a157,s/f:1-2; F.García,1998:1-2; s/a158,s/f:1). En esa perspectiva, se habían ido gestando algunos esfuerzos por constituir redes de ONGs orientadas a ello<sup>26</sup>.

El sistema alternativo era verdaderamente innovador. Entre otros aspectos, proponía una oferta de crédito acompañada de asistencia técnica; su abaratamiento mediante la promoción de la solidaridad, asociatividad, equidad de género y responsabilidad intergeneracional; un contenido ético-moral del aval; asignación de crédito en base a diagnósticos locales con enfoques participativos; tasas de interés positivas y reales, diferenciadas de acuerdo a distintas rentabilidades; plazos de pago de distinto tipo, de acuerdo a la recuperación de liquidez en la actividad económica; y cogestión del crédito trabajando con grupos muy organizados y con elevada conciencia de responsabilidad social (s/a159,s/f:2-8).

En el primer semestre de 1998 FE decidía contratar una consultoría para diseñar un sistema de intermediación financiero seguro, jurídicamente sustentable, ágil y operativo, que permitiese al pequeño productor el acceso a recursos. A partir de un diagnóstico de la PPUR, el informe, presentado por Fernando García en mayo de 1998, registraba un "nicho cautivo" para servicios financieros orientados a dicha población, con potencialidades de desarrollo, formulando una propuesta para la conformación de un sistema de intermediación financiero con sus posibles condiciones de financiamiento, sus componentes y características básicas, los riesgos y desafíos que entrañaba y las lecciones que debía incorporar de otras experiencias<sup>27</sup>. Con ella avanzaba la posibilidad de constituir una "banca de segundo piso" a ser operada según "el nuevo modelo alternativo", fuera del sistema financiero formal (s/a159,s/f:9-10). Así, en junio de 1999, junto con el informe final de PROCESO, Esquel remitía al BID una propuesta para implementar, con los fondos remanentes del componente

---

<sup>25</sup> En su "Enfoques y tecnologías microfinancieras: una visión crítica de la situación actual en el Ecuador", Juan Carlos Urgilés plantea la vigencia de tres enfoques en micro crédito: a) desarrollista, al que califica de paternalista, corrupto y oportunista; b) el enfoque de la nueva economía institucional, caracterizado por la innovación tecnológica y de procedimientos y la incorporación de sectores marginados de alto nivel de rentabilidad; y c) enfoque alternativo, basado en la organización e intervención de los beneficiarios, en un proceso participativo y en redes (mimeo, s/f:2-3).

<sup>26</sup> Al parecer en 1998 se constituye en el Austro la Red Financiera del Sur con el FEPP, Ayuda en Acción, DONUM, Cooperativa Jardín Azuayo, Proyecto CARC, entre otras. Hacia agosto del 2002, dicha red no operaba (Entrevista con Juan Carlos Urgilés y Diego Cobos, Cuenca, 8-08-02).

<sup>27</sup> El modelo de SIF proponía la constitución de una CAC abierta (entidad de 2do piso) complementada por dos IFIS (una media, ONG y otra de base). Las características del sistema serían: a) amplia promoción orientada a amplios sectores (especialmente mujeres); b) tipo de crédito que favorezca a los más pobres, que calce en estrategias de vida, de libre disponibilidad (en dinero), a tasas de interés activa y real; d) creación de sistemas de garantías sociales y morales; e) viabilidad económica basada en la promoción de procesos educativos profundos que conduzcan a operar con racionalidad económica pero orientados al beneficio social; f) contribución de los/as usuarios/as en la formación del capital social del sistema; g) actitud hacia los/as usuarios/as: diálogo, escucha de sus demandas (F.García,1998:2-4).

respectivo de dicho programa, una Cooperativa de Ahorro y Crédito con el fin de atender las demandas de los pequeños productores urbanos y rurales, cuestión que sería aceptada por dicha entidad, iniciándose, en los primeros meses del 2000, el estudio de factibilidad de la CAC denominada *Equidad y Solidaridad* (EQUISOL) (s/a60,s/f:20). Coherente con esa línea, en 1999, junto con otras organizaciones, Esquel había promovido la constitución del *Foro de la Microempresa* (FOME) apoyando sus primeras iniciativas y se había integrado a la *Red Financiera Rural*, que agrupaba a ONGs dedicadas a trabajar con crédito en el ámbito agrario, en cuyas reuniones quincenales compartía propuestas y metodologías de acción (s/a83,s/f:43).

Pero, por aquel entonces, la institución vivía, precisamente, una batalla interna en torno a la definición de su política de crédito en el PDHS-Austro que, como ya lo señalamos, enfrentaba a dos tendencias: una más proclive al mercado y otra que enfatizaba en la dimensión social<sup>28</sup>. La crisis del sistema financiero formal de 1999, que generaría una enorme desconfianza entre la población de las financieras convencionales, y el cierre del PDHS-Austro en septiembre de ese mismo año, definirían la opción de Esquel por el nuevo enfoque que buscaba "combinar la solidaridad con el mercado (y)... manejar con cierta finalidad las tasas de interés para que se acerquen a las de mercado, pero aceptando garantías solidarias"<sup>29</sup>. Dado el contexto crítico no era una decisión fácil.

Habían muchos aspectos que tomar en cuenta: era el dinero del patrimonio institucional el que se iba a poner en peligro, financieramente hablando, porque canalizar fondos no es una cosa fácil. Entonces, vimos la parte legal, financiera y administrativa. Tuvimos sesiones largas de trabajo con León Roldós para que nos asesore en la parte legal: qué documentos pedir, cómo instrumentar el crédito, a qué plazo, hacer estudios...<sup>30</sup>

A fines de 1999 e inicios del 2000 Betsy Salazar, con el asesoramiento de León Roldós, elaboraba una propuesta de sistema de microfinanzas (SMF) que recuperaba la experiencia institucional, así como la de aquellas ONGs especializadas en crédito (FEPP, CECCA, FACES),<sup>31</sup>. "Ellos fueron mis interlocutores. Me pasaron documentos. Con esta red informal fuimos construyendo la propuesta", señala su autora. En junio del 2000 las instancias directivas de Esquel aprobaban el sistema, iniciándose sus operaciones (s/a60,s/f:20; FE, september00: 2). Esquel disponía para ello de un fondo crediticio de \$750.000 correspondiente al capital recuperado del componente de crédito del programa PROCESO (FE,september00:5).

## **b. La propuesta**

---

<sup>28</sup> Sobre esto véase el capítulo VI.

<sup>29</sup> Entrevista con Betsy Salazar, Quito, 15-12-02.

<sup>30</sup> Entrevista con Cecilia Karolys, Quito, 18-06-02.

<sup>31</sup> Entrevista, Quito, 15-12-02. El dato sobre el asesoramiento de León Roldós proviene de Cecilia Karolys, entrevista, Quito, 6-11-02.

Enmarcada en su "estrategia integral" encaminada a impulsar "procesos sostenidos de desarrollo humano sustentable", el objetivo del SMF era "atender demandas concretas de financiamiento de la población, construir o fortalecer capacidades técnicas de su red de contrapartes a fin de que ...contribuya a impulsar procesos productivos, genere puestos de trabajo e incremente la rentabilidad económica y social de los participantes" (FE,septiembre00:5). Su cobertura sería nacional, con preferencia hacia ciertos cantones de las tres regiones, declarados como sus áreas prioritarias en función de su experiencia<sup>32</sup>. Su población meta serían los/as pequeños/as productores/as urbanos/as y rurales, especialmente mujeres, jóvenes, indígenas y afroecuatorianos (FE,septiembre00:5y8; FE, september00:4)<sup>33</sup>. El SMF se definía como "no paternalista, ni asistencialista", con una política de crédito: a) reembolsable; b) orientada a actividades rentables; c) destinada a grupos asociativos e individuos según criterios de equidad de género, innovación, manejo adecuado de recursos naturales y generación de divisas; e) con una tasa de interés activa de acuerdo a la ley y una tasa pasiva más alta que la del mercado para promover el ahorro local (FE,septiembre00:5-6).

El sistema operaría a través de la CAC *Equisol* y por medio de una red de intermediarias financieras privadas no bancarias (IFIs o ICIs) constituidas por ONGs y otras entidades con demostrada capacidad técnica en el manejo de crédito a poblaciones excluidas y estados financieros auditados en el año precedente de operación. Promoción del ahorro, préstamos a gran escala, servicios no financieros complementarios, economías de escala y eficiencia constituían ventajas de la cooperación con dichas intermediarias. *Equisol* proveería crédito y capturaría ahorro directamente, pero también manejaría líneas de crédito para las ICIs con tasas que permitirían obtener ganancias para cubrir costos operativos<sup>34</sup>. Las intermediarias seleccionadas firmarían un contrato de operación y presentarían una garantía sobre la totalidad de la línea de crédito asignada (FE,septiembre00:7-12; FE,september00:6). Esquel, por su parte, proporcionaría servicios administrativos no financieros.

### **c. La ejecución**

#### **c.1 Servicios Financieros**

En junio del 2000 Esquel invitaba a algunas potenciales ICIs a un taller de presentación de su nuevo sistema. Como resultado, luego de dos semanas había recibido

---

<sup>32</sup> En la Sierra: cantones de Loja y Catamayo (Loja); Oña, Nabón, Chordeleg, Guachapala, El Pan, Gualaceo, Paute y Cuenca (Azuay); Azogues y El Tambo (Cañar); Riobamba, Cumandá y Alausí (Chimborazo); Ambato y Pelileo (Tungurahua); Salcedo y Latacunga (Cotopaxi); Guaranda, Las Naves y Chillanes (Bolívar); Quito, Cayambe (Pichincha); Antonio Ante, Ibarra y Pimampiro (Imbabura). En la Costa: Santa Elena y Palestina (Guayas); Portoviejo, Bahía, Jipijapa y San Vicente (Manabí); Machala (El Oro); área rural de Los Ríos; área urbano-marginal y rural de Esmeraldas. En la Amazonía: Lago Agrio, Cascales, Lumbaquí y Shushufindi (Sucumbíos), Coca y Joya de los Sachas (Orellana); Tena (Napo); áreas rurales de Morona Santiago; Zamora y Zumba (Zamora Chionchipe) (FE,septiembre00:3-5).

<sup>33</sup> La selección de estas poblaciones se justificaba en razón de ser las más marginadas (FE, september00:4).

<sup>34</sup> Se preveía hacer préstamos a las IFIs a una tasa del 10% (2 puntos más de la tasa pasiva del 8%, por aquel entonces) y que éstas, a su vez, presten a los usuarios a tasas menores en 1-2% a la tasa activa.



solicitudes por casi \$1 millón, sobrepasando la capacidad de su fondo crediticio. Para julio del 2000 había alcanzado acuerdos por cerca de \$425.000 con algunas instituciones, y a fines de ese año había seleccionado a sus contrapartes y firmado convenios con algunas de ellas "en función de su calidad, solvencia patrimonial, su índice financiero y su proceso de crédito"(FE,september00:5)<sup>35</sup>.

Es un proceso un poco complejo porque se debe tomar en cuenta la diversificación de nuestro riesgo en término del número de instituciones y en término de concentración geográfica<sup>36</sup>.

Así, el sistema había entrado en operación aún antes de constituida la CAC *Equisol*, cuyos estatutos serían aprobados por el MBS el 14 de septiembre del 2000 (s/a60,s/f:20). No obstante, la cooperativa "no fue activada" por consideraciones técnicas y del contexto<sup>37</sup>, por lo cual el SMF se mantuvo bajo el control de la fundación hasta septiembre del 2001, fecha en que se tomó "una decisión estratégica para manejar especialmente los créditos" con la creación de la *Corporación para el Desarrollo de la Microempresa (CODEMIC)*, constituida legalmente mediante Acuerdo Ministerial No. 01314 del MCEIP (FE,s/f6:115).

CODEMIC era una organización sin fines de lucro, independiente de F. Esquel, regida por un directorio y gestionada por un gerente general y una asistente técnica altamente calificados/as<sup>38</sup>. Ella sería "la encargada de administrar estos fondos y de orientar todo lo que es microempresa". Sus estrategias serían la canalización de crédito y la prestación de servicios de desarrollo empresarial (CyAT)<sup>39</sup>. Para ello, al equipo base se sumarían consultores/as externos/as<sup>40</sup>. "En la parte logística, administrativa, contable, sistemas, todo está tercerizado con Esquel"<sup>41</sup>. Su autonomización de la fundación también se encaminaba a facilitar el cumplimiento de las obligaciones de las contrapartes<sup>42</sup>.

---

<sup>35</sup> "Pedíamos seriedad, transparencia, que estén legalmente constituidas, experiencia" (Entrevista con Wilson Andrade y Cecilia Karolys, Quito, 18-06-02)

<sup>36</sup> Entrevista con Wilson Andrade, Quito, 18-06-02.

<sup>37</sup> Según Cecilia Karolys, "...es una cooperativa cerrada que tiene una serie de problemas, por lo cual no nos convenía, para ese entonces, activarla..." Según Wilson Andrade, no se la activó por la crisis del sistema financiero. Hacia junio del 2002 se estaba pensando trasladarla bajo regulación de la Superintendencia de Bancos. (Entrevistas con Cecilia Karolys y Wilson Andrade, Quito, 18-06-02).

<sup>38</sup> Wilson Andrade, primer gerente de CODEMIC, es economista, con conocimientos y experiencia en crédito en sistemas de microfinanzas. Aldo Villagrán, actual gerente (2005) es economista. Alexandra Tapia es analista financiera graduada en la Universidad de los Andes (Según Cecilia Karolys, en entrevista, Quito, 18-06-02).

<sup>39</sup> Entrevista con Wilson Andrade, Quito, 18-06-02.

<sup>40</sup> El Directorio estaba conformado por funcionarios de Esquel: Cornelio Marchán, Boris Cornejo, Cecilia Karolys, Santiago Cárdenas, Saskia Izurieta. Gerente General fue inicialmente Wilson Andrade quien sería reemplazado por Aldo Villagrán, actual gerente desde abril de 2004 (Entrevista con Wilson Andrade, Quito, 18-06-02; 29-03-05).

<sup>41</sup> Entrevista con Wilson Andrade, Quito, 18-06-02.

<sup>42</sup> "...se piensa que todo lo que está unido a una fundación es un regalo, por lo tanto, se cree que se pueden demorar en el pago, ya que la fundación trabaja para los pobres. Entonces, para evitarnos ese tipo de conflictos decidimos crear una entidad legal con personería jurídica que no tenga nada que ver con Esquel..." (Entrevista con Cecilia Karolys, Quito, 18-06-02).

El sistema funcionaba bajo la modalidad de segundo piso a través de trece intermediarias que conformaban la red de ICIs (ONGs, OBs, CACs), cuya operación se había potenciado a través de capacitación e intercambio de información<sup>43</sup>. Naturalmente, era administrado "bajo exigentes normas de gestión crediticia" y se desenvolvía siguiendo el patrón establecido por su manual de crédito (s/a62,s/f:5).

La contraparte tiene que identificar un ... grupo que busque crédito y tenga capacidad de pago. Su obligación es hacer un análisis de esas microempresas y presentar un proyecto a CODEMIC. Nosotros evaluamos a la institución, al proyecto, calificando, en primer lugar el carácter (calidad de administración, alianzas, honestidad, transparencia)... luego, la situación financiera (histórica, actual y proyectada)..., luego, están las garantías reales..., luego hacemos el análisis eventual ... El último paso, que normalmente es parte del primero: se analiza la capacidad de preservar el proyecto común... (Una vez aprobado) ...canalizamos los fondos como préstamo. Luego, las ICIs tiene la obligación de pagar los créditos a CODEMIC a una tasa y un plazo estipulado<sup>44</sup>.

La tasa de interés inicial fue del 9%. Posteriormente se elevó al 10% anual<sup>45</sup>. Para la recuperación del crédito se hacía seguimiento:

Llamamos siete días antes del vencimiento del pago. Si no se paga ese día se esperan dos días y se vuelve a llamar. Si no se paga se envía la primera comunicación y si a los treinta días de la operación pasa a ser operación de riesgo, se negocia, y, si no, se hace la demanda<sup>46</sup>.

En cuanto a las garantías, las ICIs firmaban "un pagaré endosado a favor de la fundación"<sup>47</sup>.

Hasta que el sistema fue transferido a la *Corporación* el 3 de febrero de 2003<sup>48</sup>, el sistema siguió siendo administrado por la fundación a través de un equipo técnico conformado por dos profesionales bajo el control de la DAF<sup>49</sup>. En función del objetivo propuesto, en el 2002 la institución centraría sus esfuerzos en "el fortalecimiento técnico y financiero de CODEMIC" (FE,s/f40:12; FE,s/f41:177-78).

La creación de CODEMIC se correspondía con el cambio de política crediticia que la institución había adoptado a inicios del 2001: la suspensión de líneas de crédito a las ICIs "porque el interés que se cobraba era muy bajo"<sup>50</sup>.

---

<sup>43</sup> Hasta el 2001 eran 7: FACES, FEPP, Jardín Azuayo, En las Huellas del Banco Grameen, ACJ, CORSEDI y CEDECA (FE,diciembre2001:1). En el 2003 habían aumentado a 11 con la incorporación de CISOL, FNH, MANEXPO y Asociación Shalalá Macapungo. En el 2004 se añadieron dos más: Cooperativa DeTodas y FUDEN (FE,s/f41:174; FE,s/f42:118).

<sup>44</sup> Entrevista a Wilson Andrade, Quito, 18-06-02.

<sup>45</sup> Entrevista con Alexandra Tapia y Aldo Villagrán. Quito, 29-03-05.

<sup>46</sup> Entrevista a Wilson Andrade, Quito, 18-06-02.

<sup>47</sup> Entrevista a Wilson Andrade, Quito, 18-06-02.

<sup>48</sup> Dato proporcionado por Alexandra Tapia en entrevista, Quito, 29-03-05.

<sup>49</sup> Entrevista a Cecilia Karolys, Quito, 18-06-02.

<sup>50</sup> Entrevista a Cecilia Karolys, Quito, 6-11-02.

De una auditoría que se hizo se determinó que con la ayuda que les dimos a las ICIs (con interés tan bajo y con crédito de ellos a tasas de mercado), ellas se habían consolidado como para manejar tasas de mercado.....Estamos convencidos que el dinero que hemos canalizado a las tasas de interés y al tiempo que les hemos dado, es suficiente para lograr lo que queríamos: consolidar a la ONG, capacitarla, fondearla para que esté en capacidad, después, de manejar el crédito más solventemente. Es decir, ahora las tasas de interés tienen que ser más altas<sup>51</sup>.

Así pues, luego de tres años de iniciado el debate interno en torno a la política crediticia de la institución, que enfrentaría a aquellas dos tendencias mencionadas en el seno del PDHS-Austro, se dirimiría el conflicto a favor aquella que pugnaba por un sinceramiento con el mercado. Desde entonces, el sistema de microfinanzas solo se orientaría a la recuperación de la cartera de crédito.

Con ese esquema, entre 1999-2001 este sistema de microfinanzas de segundo piso había registrado 9.000 operaciones crediticias por un monto promedio de \$450 (s/a62,s/f:4). El crédito se orientaba a la "implementación de invernaderos, capital de trabajo para producción agrícola tradicional, compra de mercadería, mejoras de los puestos de venta en los mercados, desarrollo de pequeños planteles avícolas o de especies menores", entre otros (s/a62,s/f:4). Hacia mediados del 2002 la cartera activa tenía 1.180 créditos vigentes y se habían establecido tres categorías de beneficiarios/as finales<sup>52</sup>. Ese año registraría un 0% de cartera vencida, lo cual evidenciaba la "buena selección de clientes", informándose que "las colocaciones que se han negociado exceden las tasas de rentabilidad esperadas para las nuevas colocaciones en 1.32%" (FE,s/f40:116). El fondo de crédito inicial había aumentado en \$23.000 (\$773.000)<sup>53</sup> y el sistema registraba indicadores de sustentabilidad<sup>54</sup>. El 87% de la cartera se concentraba en Azuay y Loja, repartiéndose el resto modestamente entre algunas provincias de la sierra norte, de la sierra central y de la Amazonía, perfil que se ha mantenido hasta el momento actual (2005)<sup>55</sup>. A inicios de 2005, cuando esta experiencia estaba concluyendo, se había logrado recobrar la casi totalidad de la cartera de crédito<sup>56</sup>. Un dato consolidado proporcionado por CODEMIC revela que, hasta esa fecha, el sistema había canalizado 4.758 créditos a través de 13 ICIS por un monto total de \$598.463, beneficiando a

---

<sup>51</sup> Entrevistas con Cecilia Karolys, Quito, 18-06-02 y 6-11-02.

<sup>52</sup> Según los montos: desde menos de \$100 hasta 5.000. "La primera categoría es de subsistencia...; la segunda es microdemic, con montos entre 100 y 999 dólares; y la otra categoría ... es por montos entre 1000 y 5000 dólares" (Entrevista a W. Andrade, Quito, 18-06-02).

<sup>53</sup> Entrevista a Cecilia Karolys, Quito, 18-06-02.

<sup>54</sup> "Nuestro fondo es de \$700.000, a la tasa promedio actual los ingresos son \$70.000. Nuestros costos administrativos no superan los \$25.000. Entonces, es un programa sustentable" (Entrevista con Wilson Andrade, Quito, 18-06-02).

<sup>55</sup> Entrevista con Alexandra Tapia y Aldo Villagrán, Quito, 29-03-05.

<sup>56</sup> Solo quedaba pendiente un crédito a ser cancelado en el 2006. La cartera recuperada del sistema de microfinanzas de segundo piso (que correspondía al capital recuperado del componente de crédito del programa PROCESO -1995-1999-), ya no sería reinvertida en la corporación habiendo sido devuelta a la fundación (Información proporcionada por A. Tapia, en entrevista, Quito, 29-03-05).

4.758 personas (2.887 mujeres y 1.871 hombres, 60.7% y 39.3% respectivamente) en el área de intervención señalada<sup>57</sup> (Véase Cuadro No 17, Anexo 1).

## **c.2 Servicios no financieros**

Paralelamente, desde 2002 CODEMIC se orientaría a proporcionar “servicios no financieros”, desarrollando un programa de asistencia técnica y capacitación denominado *Gestión Empresarial para Micro y Pequeña Empresa Competitiva*, cuyos contenidos recogían “las experiencias de Esquel en el área” e incorporaban “criterios empresariales de competitividad” a fin de que los beneficiarios desarrollasen “destrezas efectivas para mejorar sus ingresos y/o racionalizar costos...” (s/a62,s/f:5). La población objetivo de este segmento serían las ICIs y los/as microempresarios/as. A las primeras se les capacitaría en microfinanzas, formación de oficiales de microcrédito y materias afines<sup>58</sup>; a las segundas, en gestión administrativa contable, mercadeo-ventas y técnicas de producción agrícola<sup>59</sup>. “Nosotros entendemos que a través de esto minimizamos nuestro riesgo de crédito”, señalaba Wilson Andrade<sup>60</sup>.

La propuesta empezaría a implementarse a partir del 2003 con la facilitación de cuatro talleres de capacitación sobre planificación, mercadeo, administración y gestión contable-financiera, a 21 socios de tres emprendimientos productivos en varias provincias del país<sup>61</sup>, así como a través de la asesoría técnica a varios proyectos de los programas de la fundación. Ese mismo año organizaría la *I Conferencia Internacional de Comercio Electrónico* que se desarrolló entre el 17-19 de noviembre, basándose en los resultados de una investigación sobre esa actividad en el país. Cuarenta profesionales de diversas instituciones públicas y privadas (Estado, universidades, empresas, banca privada y organizaciones de la sociedad civil) serían convocados a reflexionar sobre el tema en el marco del cual expertos nacionales e internacionales presentaron pertinentes e interesantes ponencias. Cabe señalar que hacia el 2004 había modernizado sus operaciones administrativas con la instalación de nuevos programas informáticos aplicados también a los procesos de capacitación<sup>62</sup>.

## **c.3 Alianzas**

---

<sup>57</sup> Documento sin título, fecha, autor, proporcionado por Alexandra Tapia. Abril 2005 (s/a198,s/f).

<sup>58</sup> Tales como, manejo de carteras, recuperación de créditos, cálculo de tasas de interés, de tablas, instrumentación de título de cobro, etc.

<sup>59</sup> Entrevista con Wilson Andrade, Quito, 18-06-02.

<sup>60</sup> Entrevista, Quito, 18-06-02.

<sup>61</sup> A “Salsa de San Juan y Algo Más”; Taller de Joyería Artesanal Bella Rica; y Chocogift.

<sup>62</sup> Se instaló el software Gestor para uso del SMF (FE,s/f42:116).

A lo largo de su experiencia este sistema de microfinanzas de segundo piso había construido y fortalecido alianzas con varios actores, además de las intermediarias financieras: con la *Red Financiera Rural*, creada en 1999 y que en 2004 ya agrupaba a 40 organizaciones. Ese año, precisamente, el CODEMIC participaría en el *IV Foro Ecuatoriano de Microfinanzas* organizado por ésta (FE,s/f42:117). También fortaleció sus relaciones con el FOME - que había promovido la constitución del *Consejo de Microempresas* en marzo del 2003-, formando parte de sus organismos de gestión y capacitación y aprovechando para promocionar los servicios de CODEMIC entre sus miembros<sup>63</sup>. En 2002 se había coaligado con la *Escuela de Negocios de Darmouth College*, prestigiosa universidad estadounidense, para "realizar un estudio en el Ecuador sobre servicios no financieros"<sup>64</sup>, que, una vez concluido, lo aplicaría en la ejecución de sus acciones en esta línea<sup>65</sup>. Adicionalmente, contactaba con nuevos socios en el exterior para emprender nuevos proyectos<sup>66</sup>. Finalmente, en 2004 se había incorporado al *Consortio para el Desarrollo Local* (FE,s/f42:118), que, como veremos, se constituirá en un nuevo proyecto de Esquel.

### 3. Hacia un Sistema de Microfinanzas de “primer piso”

El reto original del SMF de Esquel había sido el de constituirse "en una entidad regulada por la Superintendencia de Bancos del Ecuador" (s/a62,s/f:5) y avanzar, junto con sus aliadas, en la formación "de una red más formal"<sup>67</sup>, para lo cual se propendría activar la CAC *Equisol* que junto con CODEMIC manejarían los servicios financieros<sup>68</sup>. Ello se justificaba al comprobarse la "demanda insatisfecha de crédito y servicios no financieros" existente en el país (FE,diciembre01:6), y los resultados obtenidos por el programa de microfinanzas de segundo piso en su breve tiempo de operación, traducidos en "la creación de pequeñas cajas de ahorro y crédito que han dinamizado la economía de estas poblaciones", habiendo contribuido al "fortalecimiento de la cultura del ahorro y de la responsabilidad frente a un crédito". Adicionalmente, la asistencia técnica y capacitación proporcionada por las ICIs, había "permitido mejorar la calidad de los procesos" obteniéndose un mejor rendimiento del endeudamiento" (s/a62,s/f:4).

---

<sup>63</sup> Esquel forma parte de la comisión de capacitación de la Red Financiera Rural y es parte del directorio y de la comisión política del FOME. En la Red están, entre otras, Swisscontact, Cooperativa Por Un Futuro Mejor (Manabí), CRS, Banco Solidario. El Consejo de Microempresas se habría creado en marzo del 2002 por Decreto Ejecutivo (Entrevista con Wilson Andrade, Quito, 18-06-02).

<sup>64</sup> Información proporcionada por Wilson Andrade, en entrevista, Quito, 18-06-02.

<sup>65</sup> Entrevista con Wilson Andrade, Quito, 29-03-05.

<sup>66</sup> El informe del 2001 indicaba que se había presentado al Citygroup y a la AECI propuestas de MF (ésta última con el Banco Solidario). Esta última propuesta estaba en su "fase final de aprobación" y preveía un flujo de \$5 millones, de los cuales el 33.33% se canalizaría vía CODEMIC (FE,diciembre2001:4-5). Al parecer, este proyecto no habría resultado.

<sup>67</sup> Entrevista a Wilson Andrade, Quito, 18-06-02.

<sup>68</sup> Ibid.

En 2003, algunos profesionales vinculados al sector microfinanzas, entre los que se contaban técnicos del BID, recomendaron a Esquel la creación de un programa de microfinanzas de primer piso (FE,s/f41:178). Ese mismo año, CODEMIC<sup>69</sup> iniciaría su implementación, pero manteniendo el programa de segundo piso “como una puerta abierta a proyectos que requieran de este tipo especial de intervención” (FE,s/f41:178). Su primer aliado sería la IAF. Con una inversión conjunta de \$268.000<sup>70</sup>, en una primera fase (septiembre/2003-septiembre/2004), arrancaría el nuevo emprendimiento. Los recursos serían canalizados directamente a OBs, para lo cual se había establecido una alianza con la Federación Ecuatoriana de Indígenas orientada a obtener referencias para la calificación de los/as beneficiarios/as, así como para la garantía de los créditos. En una segunda fase (septiembre/2004-septiembre 2005) los aliados canalizarían una nueva inversión conjunta de \$300.000<sup>71</sup>. Se operaría con una tasa de interés del 11% y del 1.5% para gastos administrativos y servicios no financieros. Entre 2003-2005 a través de este sistema de primer piso se habían canalizado 372 créditos a 8 OBs por un monto de \$140.263 que habían beneficiado a 372 personas (354 mujeres y 18 hombres) (*Véase Cuadro No. 17, Anexo 1*)<sup>72</sup>. Actualmente (2005) el crédito se concentra en la provincia de Pichincha, pero el objetivo es ampliarlo a escala nacional<sup>73</sup>.

En cuanto al sistema de microfinanzas de segundo piso - que operaría paralelamente a éste-, en su nueva etapa funcionaría de modo semejante al que está concluyendo a través de las siguientes ICIS: FACES, RECOSURE y En las Huellas de Gremeen (Loja), FUDEN (Imbabura) y Cooperativa de Ahorro y Crédito De Todas (Guayas), aun cuando sus perspectivas serían también de expandirse a nivel nacional.

#### **4. Otras empresas**

Pero, no solo la inversión en riesgo o el crédito serían líneas de negocios de Esquel en esta etapa. A la consultoría, una actividad institucional frecuente que, según hemos visto, había derivado, incluso, en importantes proyectos y programas en sus distintas etapas, le quiso dar un carácter empresarial promoviendo la constitución de CONSUESQUEL, una compañía de responsabilidad limitada que ofertaría "servicios de consultoría externa de óptima calidad" a nivel nacional e internacional y cuyo plan de trabajo fue diseñado por Carlos Sandoval, que fuera su Gerente hasta junio del 2001. Uno de sus objetivos sería

---

<sup>69</sup> La CAC Equisol no está en operación.

<sup>70</sup> \$140.000 de la IAF; \$128.000 de Esquel.

<sup>71</sup> Entrevista a Alexandra Tapia y Aldo Villagrán, Quito, 29-03-05.

<sup>72</sup> El monto canalizado es menor a la inversión pues a la fecha (agosto 2005) aún no se ha colocado la totalidad de los recursos. Según Alexandra Tapia, en entrevista, Quito, 8 de agosto, 2005.

<sup>73</sup> Entrevista con Alexandra Tapia y Aldo Villagrán, Quito, 29-03-05.

obtener rentabilidad para financiar las acciones de la fundación. Había definido cuatro áreas de trabajo: a) formulación, seguimiento y ejecución de proyectos de desarrollo económico-social; b) fortalecimiento institucional para ONGs, OGs, OSCs; c) organización, financiamiento y asistencia técnica a PYMES; y d) definición de políticas sociales y evaluación de impactos. Para ello contaría con una planta de profesionales de perfil alto y medio, así como de asistentes en distintas áreas de especialización. Para su mantenimiento autónomo requería de un presupuesto mensual de \$3.948, estimándose como presupuesto de arranque \$9.664 (s/a160,s/f:1-5; Carlos Sandoval,s/f1:1-5).

Hasta junio del 2000 se habían emprendido algunas actividades encaminadas a su posicionamiento en el mercado: campaña de promoción, envío de propuestas técnicas a instituciones y empresas públicas, privadas e internacionales<sup>74</sup> y se habían elaborado dos proyectos orientados a obtener financiamiento externo. Hacia diciembre del 2000 se habían suscrito cinco contratos de consultoría por un monto de \$81.503 que a esa fecha se encontraban concluidos (FE,s/f6:117). La iniciativa, sin embargo, se estancaría entre 2001-2003, y en 2004 se la retomaría, fracasando de nuevo<sup>75</sup>. A parecer, no habría podido crearse “una identidad propia” como CONSUESQUEL, diferente de la de la fundación, y “definir áreas de trabajo distintas para no generar conflictos de interés”, así como posicionarse en el mercado con una oferta de servicios distinta a las de otras empresas consultoras (fE,s/f42:131-132).

Finalmente, un último emprendimiento fue la empresa EDCARCORP, firma que le había sido endosada a Esquel con la compra de sus oficinas en 1993<sup>76</sup> y que la reactivaría en el 2001 orientándola a la provisión de servicios administrativos, financieros, contables, de recursos humanos, así como asesoría legal y suministro de insumos y servicios de oficinas. La empresa era gerenciada por Betty Taco. “La idea era armar una empresa de terciarización de servicios”. Aunque en ese año la empresa realizó la “tercerización de manejo de personal de Esquel”<sup>77</sup> y proveyó de CyAT a varias contrapartes de Esquel, en el 2002 la institución decidió liquidarla luego de un análisis técnico y económico que determinó “que no era una iniciativa que tenía cabida en el mercado” (FE,s/f40:12).

#### **4. Resultados y lecciones del área de desarrollo empresarial**

Desde el año 2000 el emergente PDE desarrolló 8 proyectos empresariales que comprometieron una inversión total de \$1'233.237,34 (8.3% de la inversión total en el período), de la cual \$831.727,35 (67.4%) fue aporte de FE, \$399.510 (32.4%) aporte de la contraparte institucional y \$2.000 aporte comunitario (*Véase Cuadro No. 8, Anexo 1*). Su población objetivo fueron empresarios/as. El área se ha orientado prioritariamente al ámbito

---

<sup>74</sup> Tales como: MOP, Empresa del Centro Histórico de Quito, ODEPLAN, Club Rotario, ALADI, AGD, entre otros.

<sup>75</sup> Entrevista con Lucía Durán, 1-04-05.

<sup>76</sup> La empresa EDGARCORP era dueña del local que Esquel le compró en 1993 y que constituían acciones de dicha empresa. Esquel ocupó la oficina pero nunca activó la empresa (Entrevista a Cecilia Karolys, Quito, 11-10-02).

<sup>77</sup> Entrevista con Cecilia Karolys, Quito, 11-10-02.

rural-urbano (6 proyectos, 75%), registrándose en el 87.5% de los casos una cobertura de alcance nacional. Benefició directamente a 5.309 personas e indirectamente a 7.141 adicionales. Generó 372 empleos directos y canalizó 5.130 créditos por un monto de \$738.726 que beneficiaron a 5.130 emprendedores/as (3.241 mujeres y 1.889 hombres, 63.2% y 36.8%, respectivamente) (Véase Cuadro No. 17, Anexo 1)<sup>78</sup>. Promovió la instalación de 4 microempresas y coadyuvó a la generación de 54 huertos familiares. Capacitó a 38 personas a través de 14 talleres e intervino en 38 organizaciones, promoviendo la creación de una red y participando en una adicional.

Algunas de sus lecciones aprendidas han sido las siguientes. En lo referente a la instalación de empresas, el área de DE había aprendido la necesidad de asumir su continuidad y de llevar desde los inicios una contabilidad bien organizada, sin autonomía de la DAF. En su administración, era necesario tener un plan de cuentas, hacer un seguimiento continuo, contar con información permanente de mercado y aumentar el control sobre los resultados. En el trabajo en crédito se había confirmado la efectividad de la acción en red para su administración, así como la necesidad de combinar los servicios financieros y no financieros. El seguimiento en las operaciones de crédito (visitas de campo y análisis de la información) se demostró como fundamental para prevenir el deterioro de la cartera. En lo referente a las alianzas, era necesario hacer un análisis serio de los potenciales socios. Se había comprobado que organizaciones “sin un *track record* de gestión crediticia” no podían montar un efectivo sistema de microfinanzas. Por otro lado, se debía garantizar un compromiso ético de los socios que posibilitase un manejo transparente de las empresas y estableciese reglas claras de juego. De ser posible, debía estar sustentado en un código de ética institucional. Sus evaluaciones debían ser técnicas y financieras y por breves períodos. Adicionalmente, se había detectado la necesidad de evaluar rigurosamente la demanda de crédito, dado el déficit de herramientas de gestión en el sector (FE,s/f6:129-131; FE,s/f40:136,142; FE,s/f41:238).).

## **B. El Area de Niñez y Juventud**

### **1. Cambios en la administración**

En esta etapa el área se reestructuró sobre la base de un proceso de reflexión y sistematización de la experiencia en el que participaron directivos y funcionarios, y que fue facilitado por un consultor externo.

Se hizo un buen análisis del área, del entorno, de lo que tenemos y a dónde queremos ir y se fijaron las prioridades en las que hoy estamos trabajando. Fue todo un proceso. También hicimos un taller con expertos para un análisis de los problemas de mayor preocupación en el área. Se conformó un equipo conformado por el consultor y varios funcionarios para que desarrolle los nuevos perfiles del área<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> Para el perfil de intervención del área véase Cuadros No. 179-250; para Impactos: Cuadros No. 260-321 (fase 2000-2005), en Anexo 2 de este estudio.

<sup>79</sup> Constituido por Ernesto Delgado (consultor externo) y por Modesto Rivas, Saskia Izurieta, Farith Simon y Alfonso Abdo (Entrevista con Saskia Izurieta, Quito, 21-10-02).



De esta experiencia, única entre los programas institucionales, se derivó una "visión actualizada" para el trabajo en niñez y juventud que sugirió cambios a varios niveles<sup>80</sup>. En el plano administrativo, se propuso "establecer una dirección estratégica sobre niñez y juventud dentro de la alta dirección de Esquel", gestar "un grupo consultivo de apoyo a la gerencia", crear un "grupo operativo interno de acción, encargado de articular Fundación y consultoría" e "intensificar el uso de sistemas de información...para instrumentar el monitoreo y la evaluación de proyectos" (s/a108,s/f:7; s/a149,s/f:21). Propuestas de largo aliento hacia las cuales se encaminarían las mudanzas registradas a partir del 2001: desde esa fecha cambiaría su antigua denominación (PDNyJ) por la de Programa de Niñez y Juventud (PNJ), modificándose su manejo administrativo. Actualmente (2005), al igual que los otros programas, se perfilaría como Área de Niñez y Juventud. En 2001, una joven funcionaria sería nombrada oficial de programa, con roles de asistencia y coordinación en las áreas de planificación, seguimiento y evaluación, y el antiguo coordinador se mantendría gerenciando algunos proyectos, evidenciándose un relevo generacional en la asunción de ciertas responsabilidades<sup>81</sup>. Esta modalidad funcionaría hasta 2003 cuando desapareció la figura de oficial de programa. Desde entonces, se registran varios coordinadores/as de proyectos que rinden cuentas ante la DIPRO. Adicionalmente, contaría con el apoyo de consultores externos para tareas específicas.

## **2. Cambios en su filosofía y política**

Su cambio más importante, sin embargo, fue la "actualización de su enfoque político" realizado en el proceso de sistematización y análisis del programa. Así, en el 2001 culminaba ese proceso de redefiniciones filosóficas abierto en 1996, con la asunción explícita de un nuevo paradigma: la *Doctrina de Protección Integral*, que concebía a niños/as, adolescentes y jóvenes como ciudadanos/as, "sujetos de derechos" y actores sociales. La nueva concepción implicaba un cambio en las relaciones entre las personas adultas y el Estado con dichas poblaciones planteando "nuevas formas de ejercicio de la democracia" a partir del reconocimiento y ejercicio efectivo de sus derechos. En la nueva etapa se trataría de promover su construcción ciudadana mediante la promoción del ejercicio de sus deberes y derechos (a la organización, representación, movilización, atención y exigencia de rendición de cuentas), así como de la vigilancia de su efectivización por parte de las entidades que trabajaban con dichos sectores (s/a149,s/f:17). La "visión actualizada" de Esquel contribuía al menos a dos requerimientos nacionales: a) la construcción de un "sistema integral de protección a la niñez, adolescencia y juventud"; y b) la formulación de políticas sociales modernas con participación ciudadana, orientadas al desarrollo de estas poblaciones

---

<sup>80</sup> En un documento se indica el procedimiento metodológico seguido: "La consultoría siguió un proceso sistemático de elaboración en consulta con los miembros de Esquel...En primer lugar se levantó un inventario de ideas y proyectos considerados prioritarios por parte del equipo y se los vinculó a grupos ...de derechos...(Luego)...se procedió a entrevistar a las autoridades de Esquel y a especialistas (en el tema)...Con este material, más el examen de las experiencias de Esquel...se discutió una propuesta de líneas prioritarias de acción...(y) ocho posibles proyectos. De esta proposición...después de una discusión, se planteó el marco lógico maestro..."(s/a108,s/f:2).

<sup>81</sup> Saskia Izurieta era la oficial; Modesto Rivas era coordinador de algunos proyectos.

(s/a149,s/f:3-7).

Sobre la base del nuevo paradigma se definieron sus "prioridades políticas", que evidenciaban la continuidad de ciertos ejes temáticos y la incorporación de otros vinculados a los novedosos enfoques institucionales: lucha contra la pobreza, énfasis en el desarrollo local, promoción del enfoque de derechos de niños/as y jóvenes y promoción de valores de ética social y de ejercicio de ciudadanía. Sus nuevas estrategias serían: coherencia programática, orientación racional en la intervención, mancomunidad de acción con los aliados, formas alternativas de inversión, promoción de redes, e incorporación de la familia como actora del proceso (s/a149,s/f:8-9).

Definió como su finalidad: "Contribuir a la construcción de una sociedad democrática y solidaria mediante el ejercicio pleno de los derechos de niños, niñas y jóvenes, estimulando el potencial organizativo y productivo local de pueblos y comunidades, así como promoviendo la participación activa de niños y jóvenes". Su propósito sería contribuir a la generación de "políticas públicas compartidas entre Estado y sociedad civil, con modelos validados de ejercicio de derechos ciudadanos y desarrollo local, con actoría de niños, niñas y jóvenes". A partir de tales precisiones, de la definición de sus objetivos específicos<sup>82</sup> y de consideraciones sobre el entorno nacional, estableció cinco prioridades para proyectos en las siguientes áreas: educación y capacitación, salud sexual y reproductiva, violencia social y familias migrantes (s/a149,s/f:13-14).

El rediseño programático le otorgó al PNJ "una ventaja sobre los otros programas", posibilitándole un funcionamiento orgánico, coherente que tiende a superar el coyunturalismo en la acción:

Antes, si una empresa ofrecía una oportunidad hacíamos una propuesta. Hoy aceptamos propuestas en base a nuestras prioridades<sup>83</sup>.

### **3. Cambio en el modelo de intervención**

Acorde con las nuevas políticas institucionales, también se iniciaría un cambio del modelo de intervención hacia la co-ejecución y ejecución directa.

Co-ejecutamos proyectos. No solo canalizamos recursos. Nosotros participamos en algunos proyectos en el diseño de los contenidos de los talleres y facilitamos los talleres. Hacemos un acompañamiento permanente, con presencia *in situ* en los talleres. Monitoreamos la ejecución, en permanente comunicación con los ejecutores directos. Tomamos decisiones con ellos y aportamos con la mayor cantidad de información para lograr un impacto del proyecto<sup>84</sup>.

El nuevo SPME de Esquel contribuiría al desempeño del nuevo rol en el que se superaba la

---

<sup>82</sup> Sus objetivos específicos: a) promoción del ejercicio de derechos y de la ciudadanía efectiva de niños/as y jóvenes; b) apoyo a iniciativas de desarrollo local, sociales y productivas, que cuenten con actoría de niños/as y jóvenes; c) mejoramiento de la calidad del capital humano desde la niñez y juventud, promoviendo su desarrollo integral (s/a149,s/f:12).

<sup>83</sup> Entrevista a Saskia Izurieta, Quito, 21-10-02.

<sup>84</sup> Ibid.

"dependencia de la eficiencia de la contraparte", típica de la experiencia pasada<sup>85</sup>. Desde el nuevo modelo, las alianzas se redefinían:

Antes eran una suerte de acuerdo para sumar recursos. Ahora son para participar, son de corresponsabilidad<sup>86</sup>.

A partir de 2002 decidiría "...integrar intervenciones puntuales en el orden de la infraestructura escolar y becas, salud, empleo, microempresa, participación, etc., hacia proyectos integrales de desarrollo comunitario en los que se considere a las y los adolescentes y jóvenes como actores principales de los procesos" (FE,s/f40:9). En el marco de la nueva política que enfatizaba en el desarrollo local, se priorizarían alianzas con "los gobiernos seccionales, las comunidades y establecimientos educativos"<sup>87</sup>. En esta etapa (2000 e inicios 2005) sus principales aliados continuarían siendo las ONGs: de 55 proyectos, 40 (72.7%) cooperaron con ellas, siendo casi irrelevante el número de otro tipo de aliados<sup>88</sup>.

#### **4. Las experiencias de intervención**

##### **a. Nuevos programas de becas**

En coherencia con su nueva política, el PNJ comprometería esfuerzos para consolidar su trabajo en la promoción de la igualdad de oportunidades para niños/as y jóvenes de escasos recursos a través de sus programas de becas. Así, entre el 2002-2004 el *Fondo para la Paz, la Educación y el Desarrollo* (FPED) canalizaría \$26.124,71 que cubrirían un total de 295 becas destinadas a sus más antiguos/as becarios/as: 103 estudiantes, hijos/as de soldados heridos y/o fallecidos en la Guerra del Cenepa (1995) (*Véase Cuadro No. 12, Anexo 1*).

Por otro lado, la fundación era consciente de que la concepción integral del *Programa de Promoción del Talento Juvenil* (PPTJ), lo había convertido en "uno de (sus) mejores proyectos si no (en) el mejor" (FE,s/f41:230). Por ello, dados sus problemas de financiamiento, encaminaría sus esfuerzos a fortalecerlo a través de una mayor diversificación de alianzas<sup>89</sup>, de la formulación de un plan de captación de fondos (2003) y de la búsqueda de nuevos donantes. La tarea no era sencilla. En el 2003 se informaba de severos obstáculos en su consecución: una "limitada cultura social" de los potenciales donantes, así como un "mercado nacional más competitivo" en ofertas de becas, problema que no ha sido

---

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> Entrevista a Modesto Rivas, Quito, 25-09-02.

<sup>87</sup> Entrevista con M. Rivas, Quito, 25-09-02.

<sup>88</sup> Véase Cuadros No. 251-255 (fase 2000-2005) en Anexo No. 2.

<sup>89</sup> En el 2002 se identifican como aliados a cuatro universidades (PUCE, USFQ, UPS, UCSG); una entidad estatal (IECE, otorga créditos a becarios/as); tres Unidades Educativas (Escuela María Nazareth, Escuela Salesiana Ceferino Namuncurá, INEPE) y una ONG (F. Agustín Delgado) (FE,s/f40:85-86).

solucionado hasta el momento actual (2005)<sup>90</sup> A pesar de ello, y siguiendo el riguroso procedimiento ya indicado en el capítulo VII, en esta fase (2000-2004) el PPTJ proporcionaría 710 becas a 161 becarios/as que representaron una inversión total de \$77.103,91 (*Véase Cuadro No 13, Anexo 1*). De su parte, los/as becarios/as siguieron cumpliendo su compromiso de donar trabajo voluntario por 180 y más horas anuales en distintas entidades sociales, lo que les mantendría vinculados y sensibilizados a "los problemas de su entorno", orientándoles hacia un "compromiso social". Para ese entonces, algunos/as de ellos/as ya habían egresado de universidades y se destacaban en sus "correspondientes espacios de actividad" (FE,s/f41:101-103).

Aun cuando las gestiones de Esquel para conseguir recursos destinados a su "programa estrella" no se materializaron<sup>91</sup>, en el 2003 sí se concretaron auspicios financieros para nuevos programas de becas "con identidad propia". Se trataba, nada menos, que de la emergencia de tres nuevos proyectos: a) el *Programa de Becas Manta* (PBM); el *Programa de Becas BellSouth Proniño-Esquel* (PBSPN-E); y c) *Yo Apuesto por Tí*.

El PBM se constituyó en el 2003 en alianza con la empresa *Conservas Isabel*<sup>92</sup>, orientando sus operaciones hacia niños/as de la ciudad de Manta. Entre 2003-2004 proporcionó 87 becas para 87 becarios/as que representaron una inversión de \$14.325 (*Véase Cuadro No. 14, Anexo 1*). Lamentablemente, cerró operaciones en 2005 dada la suspensión de fondos de la empresa donante debido a la crisis de la economía pesquera manabita<sup>93</sup>.

El mismo año 2003 nacería el *P.B. BellSouth Proniño-Esquel*. La alianza sería, esta vez, con la empresa de telefonía celular OTECEL S.A. con el propósito de otorgar becas a niños/as y adolescentes de escasos recursos. Una vez sellada, generaría alianzas adicionales con seis entidades públicas y privadas en distintas ciudades<sup>94</sup>, que cooperarían en la identificación, localización, calificación y seguimiento a los/as becarios/as, entrega de desembolsos y capacitación en refuerzo escolar. Para ello se conformarían *Puntos de Apoyo Local* a través de los cuales se operativizaría el programa siguiendo la misma metodología desarrollada por el PPTJ. La preselección de becarios/as se haría en base a un mapeo de escuelas, a contactos directos con los/as aspirantes y mediante la recepción y comprobación de la información enviada. Para su selección, se armaría un *Comité de Calificación de Becarios* constituido por siete miembros y en el cual Esquel asumiría el rol de Secretaría Técnica<sup>95</sup>. Este

---

<sup>90</sup> La continuidad de este programa pelagra en el momento actual pues solo tiene recursos para operar en 2005 (Entrevista con Modesto Rivas, Quito, 29-03-05).

<sup>91</sup> Hacia agosto de 2005 el PPTJ se encontraba suspendido por falta de fondos.

<sup>92</sup> Empresa con asiento en Manta, gestada por Carlos Calero, manabita. El la habría vendido a empresarios españoles y actualmente es su gerente (Entrevista con Modesto Rivas, Quito, 29-03-05).

<sup>93</sup> Según Modesto Rivas, en entrevista, Quito, 29-03-05.

<sup>94</sup> Tales como, la empresa española Santillana, CEFOCINE, el PMT, la Clínica Hospital del Sol, F. Ecuatoriana de Desarrollo y Centro Médico Divino Niño (FE,s/f42:108).

<sup>95</sup> Conformado por dos representantes de BellSouth, dos de F. Esquel, dos del Grupo Santillana y un consultor de la sociedad civil.

decidiría establecer parámetros más flexibles de calificación dada la situación socio-económica crítica de los/as aspirantes<sup>96</sup>. Entre 2003-2004 este programa proporcionó 198 becas<sup>97</sup> a 198 becarios/as en 13 ciudades y pueblos de ocho provincias del país<sup>98</sup>, que representaron una inversión de \$101.791,79 de parte de Esquel (*Véase Cuadro No. 14, Anexo I*) (FE,s/f41:100-101; FE,s/f42:108-112).

Un último programa emergería también en el 2003 con el nombre de *Yo Apuesto por Tí* en una nueva alianza de Esquel con la empresa Confianza Compañía de Seguros y Reaseguros S.A. (CCSRSA). Su objetivo se orientaría a "combatir la deserción escolar y ofrecer sostenibilidad" para la educación de niños/as y adolescentes de escasos recursos. En ese sentido, las becas cubrirían los doce años de educación del/la beneficiario/a. La modalidad, en este caso, sería la constitución de un fideicomiso de becas educativas con los \$54.000 de capital semilla aportado por la alianza<sup>99</sup>, que sería manejado por una administradora de fondos (FIDEVAL), y sobre cuya base los promotores deberían levantar nuevas donaciones del sector privado<sup>100</sup> hasta alcanzar un capital de \$150.000 con el cual recién podría iniciarse la asignación de becas, pues el programa sería financiado con los intereses generados por el capital inicial (FE,s/f41:83-84; 100-101). Hasta fines de 2004 no sería posible operativizar el programa debido a "la falta de respuesta de la comunidad de empresarios", por lo que Esquel decidió suspenderlo a inicios de 2005<sup>101</sup>.

## **b. La construcción de ciudadanía**

El tema de los derechos sexuales y reproductivos fue relevante en la construcción de la ciudadanía de los/as jóvenes en esta fase y sería abordado a través de dos proyectos: *Salud Sexual y Reproductiva de los Adolescentes de la Frontera Sur* (SSRAFS) y *Protagonismo Juvenil*<sup>102</sup>. Al respecto, cabe tener presente ciertos antecedentes y consideraciones.

El tema de los derechos sexuales y reproductivos, que consagra la potestad de los seres humanos, especialmente los/as históricamente discriminados/as (mujeres, adolescentes, minorías sexuales) a conocer, ejercer, tomar decisiones y gozar, libre y autónomamente, de su

---

<sup>96</sup> Así, se estableció un promedio mínimo de calificación de 16 /20 equivalente a BUENA, para aspirar a las becas.

<sup>97</sup> El monto de las becas es de \$200 para los/as estudiantes primarios/as y de \$300 para los/as secundarios/as.

<sup>98</sup> Cuenca (Azúy), Esmeraldas (Esmeraldas), Guayaquil, Milagro y el Empalme (Guayas), Machala y El Guabo (El Oro), Manta y Portoviejo (Manabí), Quito y Santo Domingo de los Colorados (Pichincha), Lago Agrio (Sucumbíos), Ambato (Tungurahua).

<sup>99</sup> \$29.000 aportó F.Esquel; \$25.000 aportó CCSRSA (FE,s/f41:83).

<sup>100</sup> Esquel ofrecía dos tipos de donación posible: a) una donación directa a FE; b) por medio de padrinos, cuya inversión a favor de sus "ahijados", sería devuelta al culminar sus estudios (FE,s/f41:83).

<sup>101</sup> Entrevista con Modesto Rivas, Quito, 29-03-05. Información proporcionada también por Cecilia Karolys.

<sup>102</sup> La información sobre estos proyectos proviene de FE,s/f40:88-89;110-112; FE,s/f41:104-138; Memoria2001:16-17; Memoria2003:32-34).

sexualidad, y a ser asistidos/as por el Estado en materia de salud sexual y reproductiva<sup>103</sup>, fue promovido durante décadas por el movimiento feminista. Fue a raíz de la *IV Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo* (CIPD) reunida del 5 al 13 de septiembre de 1994 en El Cairo, que cobró relevancia en la agenda de la cooperación técnica internacional, al aprobarse un *Programa de Acción* que reiteró la validez de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, estableció la libertad de reproducción de los seres humanos, destacó que el aborto era un problema de salud pública que ameritaba de servicios y políticas, y planteó la necesidad de proteger los derechos de los/as adolescentes en materia de salud reproductiva orientada a reducir el número de embarazos precoces (ISIS,2000:21; s/a194,s/f:3).

En el Ecuador, en el que el 52% de su población estaba constituida por mujeres y el 25% por adolescentes (10-19 años) en los años 90 (Foro,2002:12; SENDAS-FE,abril2000:4), el tema tenía enorme relevancia al diagnosticarse un inicio precoz en la sexualidad de hombres y mujeres<sup>104</sup>, un enorme poder de los hombres en la vida de las mujeres traducida en el ejercicio de su violencia física, psicológica y sexual en el seno de las familias, altos porcentajes de embarazos y partos adolescentes, la preponderancia del aborto como principal causa de muerte entre las adolescentes y la creciente expansión del SIDA entre su población.

Alentado por el nuevo clima intelectual y moral, el Estado ecuatoriano empezaría a preocuparse de esta situación, cuando, mediante decreto emitido a fines de 1997, instituía el *Plan Nacional de Educación para la Sexualidad y el Amor*, encargando su implementación al MEC en 1998, para cuya efectivización se constituyó PLANESA, que empezaría a actuar en provincias a inicios de 1999. Adicionalmente, el movimiento de mujeres ecuatoriano presionaría para la incorporación del concepto de derechos sexuales y reproductivos en algunas leyes y políticas públicas del Estado, como la Constitución Política del Estado (1998), el Código Penal y el Plan Nacional de Derechos Humanos (1999). A pesar de estos avances, el cuadro de problemas identificados en materia de derechos sexuales y reproductivos, persistía a fines de la década, manteniéndose como agenda relevante de los movimientos de mujeres, de jóvenes y de minorías sexuales. Fue en ese marco que Esquel incursionaría en el tratamiento del tema a partir de 1997 y desde entonces lo mantendría como asunto relevante de su agenda institucional<sup>105</sup>.

Los proyectos que abordaron el tema en esta fase (SSRAFS y Protagonismo Juvenil) se desarrollaron en el centro sur del país<sup>106</sup> entre el 2001-2003. Ambos comprometieron

---

<sup>103</sup> La OMS define a la salud reproductiva como "el estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de enfermedad durante el proceso de reproducción", cit por Daniel Gutiérrez (1996). Otra definición: "Salud reproductiva es el derecho que tienen las parejas a ejercer su sexualidad libres del temor a un embarazo no deseado o de contraer una enfermedad" (Camacho,2003:7).

<sup>104</sup> Según SENDAS-FE (abril 2000), la primera relación sexual en el 46% de las mujeres era antes de los 20 años. El 43.5% de los/as jóvenes entre 15-24 años declararon que habían tenido relaciones sexuales (p.4). Otras estimaciones establecen que hoy en el Ecuador las mujeres se inician sexualmente a los 16 años.

<sup>105</sup> Lo trabajó primeramente en el marco del PDHS-Austro (1997-1998); luego a través del proyecto Municipios, Salud Sexual y Reproductiva y Desarrollo Local (1999-2000).

<sup>106</sup> El PSSRAFS en las provincias de El Oro, Loja y Zamora y el PPJ en el Azuay (Cuenca).

alianzas con ONGs, aun cuando el primero siguió un modelo de ejecución directa para lo cual Esquel abrió una oficina en Machala a cargo de una coordinadora general<sup>107</sup>. Ciertamente, el tratamiento del tema tuvo diferentes énfasis: en el caso del PSSRAFS fue su tema medular; en el segundo caso, fue uno de los medios para promover la construcción de ciudadanía juvenil. Con diferentes orígenes, alcances y cobertura<sup>108</sup>, ambos proyectos, sin embargo, compartían los mismos enfoques en el abordaje de la materia, en sus visiones sobre su población meta y en la metodología de intervención.

Que la adolescencia es una etapa "que define la personalidad de un ser humano" y que ser adolescente en condiciones de pobreza "es un acto de heroísmo y soledad"; que los adultos temen conversar sobre la sexualidad con los/as adolescentes y que ese aprendizaje no llega "precisamente de los mejores maestros"; que hay que dejar de ver a los/as jóvenes "como objetos de intervención" para considerarlos "sujetos de emociones y sentimientos, capaces de compartir placeres y afectos"; que el trabajo con ellos/as debe dar respuesta a su cotidianidad, preocupaciones, gustos e individualidad; que hay que evolucionar de los enfoques biologicistas y preventivos de la sexualidad, "circunscritos a la genitalidad", hacia aquellos que la comprenden "en su integridad vivencial", como una realidad que atraviesa la vida de los/as adolescentes, sin sectorizarla, ni aislarla, y que abarca "los afectos, el erotismo y la sensualidad"; que, consiguientemente, el tema debe ser abordado desde el ejercicio de los derechos humanos, como parte de la salud pública; y que, siendo así, los/as jóvenes debían involucrarse en esa lucha de modo de incidir en las políticas públicas de alcance local y nacional, eran ideas-fuerza coincidentes en ambos proyectos (FE,Memoria2001:16; FE,Memoria2003:32-34; FE,s/f40:111-112; FE,s/f41:105-110,133).

A partir de un diagnóstico que había identificado la inexistencia de servicios diferenciados para jóvenes y adolescentes en salud sexual y reproductiva, además de un desconocimiento sobre sus necesidades y discriminación en su atención, el proyecto desarrollado en la frontera sur buscaba mejorar la calidad y cobertura de los servicios en esa área movilizand o a la población juvenil. Aquel ejecutado en Azuay, se proponía, en cambio, promover la participación de los/as jóvenes en la formulación de una agenda local hacia esa población. Ambos, pues, se orientaban a la *incidencia pública* en sus respectivos ámbitos.

En los dos casos la estrategia en esa dirección apuntó a la construcción de alianzas y redes con actores públicos (instituciones, y, especialmente autoridades locales) y privados, si bien, de distinta magnitud, con el propósito de que "los gobiernos locales asuman la temática ... como política local" (FE,s/f41:109), en un proceso en el que la capacitación y la comunicación constituyeron componentes centrales. En el caso del PSSRAFS, hacia el final de la experiencia se habían establecido alianzas con 265 instituciones y organizaciones de la sociedad civil y el Estado en los cuatro cantones intervenidos<sup>109</sup>, habiéndose conformado tres

---

<sup>107</sup> El P. Protagonismo Juvenil fue ejecutado en alianza con SENDAS. En el caso del PSSRAFS su coordinadora fue Soledad Guayasamín. Para la implementación en los cantones se establecieron alianzas con FACES, CISOL y Alianza Juvenil en Loja; ACJ en El Oro.

<sup>108</sup> El proyecto SSRAFS tuvo un origen internacional y fue adaptado a las condiciones locales para su ejecución; su cobertura fue regional (frontera sur), con un alcance masivo. El proyecto Protagonismo Juvenil, se basó en la experiencia local de manejo del tema, orientándose también al ámbito local (Azuay).

<sup>109</sup> Tales como, organizaciones juveniles, instituciones estatales centrales, municipios, Consejos Provinciales, ONGs,

redes e instancias de coordinación interinstitucional. En el proceso se había brindado apoyo técnico a organizaciones de la sociedad civil, promovido mesas de concertación y espacios de encuentro de los/as actores/as, apoyo a redes de mujeres, jóvenes y organizaciones juveniles, estimándose que en la experiencia habían participado unas 65.743 personas. En el segundo caso, se movilizaron 40 organizaciones juveniles y 30 instituciones, creándose, en el marco del proyecto, una red de 11 instituciones públicas y privadas que trabajaban con adolescentes y jóvenes orientada al intercambio de experiencias, metodologías y prácticas en ese campo. Esta se proponía la afirmación de la identidad y los derechos civiles de los/as jóvenes, el reconocimiento de su ciudadanía, potenciar sus capacidades, autonomía, autodeterminación y respeto a la individualidad y diversidad de esta población.

Como decíamos, la capacitación fue un componente central en los dos proyectos. El PSSRAFS propuso un modelo pedagógico orientado a "(i)ncidir en los conocimientos, en las ideas ... que (pretendía) que haya coherencia y consistencia entre el saber, el saber ser y el saber hacer, es decir, entre lo que se conoce, se cree y se practica"(FE,s/f41:134). Con los/as jóvenes se trabajaron los temas de su sexualidad, derechos y responsabilidades, a partir de "los afectos, la ternura, la comunicación y la autoestima", compartiendo sus emociones, y problemas "mientras (fluía) la pintura y el pincel en las cartulinas", ofreciéndoles esa "libertad de expresión que no tienen en sus hogares, donde ... tienen demasiada presión" (Memoria2001:17; Memoria2003:32-34, pn). Algo similar se dió en Azuay, en donde la metodología del proyecto consistió "en recoger las expresiones y sentires propios de cada uno de los/as jóvenes participantes y generar reflexiones en torno a temas no abordados por ellos/as en otros espacios como la familia, colegio, amigos/as, etc" (FE,s/f40:111). En la frontera sur, además, se capacitó a proveedores/as de salud y profesores/as en temas de normativa vigente, prevención en el ejercicio de la sexualidad de los/as adolescentes, y otros, a través de diversos eventos (charlas, talleres, ferias, etc). En el caso de los/as proveedores/as "fue un proceso de reflexión personal sobre cómo ...(ellos/as)... miran su propia sexualidad, para potenciar su capacidad de escucha, de observación de percepción de los riesgos y poder confrontarse con ellos mismos"(FE,s/f41:106, pn).

En cuanto a la comunicación, el PSSRAFS se propuso formas de comunicación alternativa, tales como, concursos intercolegiales y ferias de salud, que tuvieron un alcance masivo y a través de los cuales se motivó a los/as chicos/as a que produjeran sus propios medios comunicacionales. En el Azuay, el proceso "partió de un reconocimiento de las diferentes expresiones, lenguajes y códigos en los que se construyen las identidades de los/as jóvenes" para posteriormente desarrollar herramientas comunicaciones en los colegios (FE,s/f40:112).

Al final de la experiencia, en cada uno de los casos se había logrado incidencia pública. En el Azuay, 15 jóvenes participantes se incorporaron a la construcción de la *Agenda Juvenil de Cuenca* junto con el Municipio, otras organizaciones juveniles e instituciones orientadas a los/as jóvenes (FE,s/f40:112). En la frontera sur su incidencia fue realmente importante. Allí se logró socializar la tesis de que la salud sexual y reproductiva es



responsabilidad del Estado; institucionalizar la propuesta en entidades públicas (de educación y salud); y conformar comités de gestión interinstitucional con representantes de la sociedad civil y el Estado. Se consiguió la meta del mejoramiento cuantitativo y cualitativo de los servicios, creándose aproximadamente 200 unidades que proporcionaban atención diferenciada y de calidad a los/as adolescentes en salud sexual y reproductiva<sup>110</sup>, como resultado de lo cual el número de pacientes de esa edad aumentó de 3.000 (en 2001) a 15.000 (en 2003). Además, en la mayoría de los establecimientos educativos intervenidos se ha bía incorporado la temática de SSR a los contenidos de la educación básica y más de un tercio de éstos estaban implementando planes a través de varias modalidades (asignatura, eje transversal, optativas, talleres, etc)<sup>111</sup>. Lo más importante, era que la población meta registraba nuevos comportamientos y actitudes frente al tema. Así, había crecido el número de adolescentes que concurrían a informarse en los 20 centros de información creados y un mayor número de ellos/as conocían sobre métodos anticonceptivos y de prevención de las ITS. Jóvenes que al principio no hablaban, luego se destacaban como líderes con opiniones propias, registrando una participación en instancias de coordinación, redes y foros de alcance local y nacional. Además, desarrollaron una actitud crítica frente al concepto tradicional y una toma de posición distinta frente a los hechos relativos a la SSR. Hoy por hoy, en buena parte de los chicos/as expuestos/as a la experiencia, su visión de la sexualidad, así como su modo de relacionarse entre ellos/as y con los/as adultos/as está mediada por una conciencia de sus derechos y una ruptura del modelo tradicional de feminidad y masculinidad (FE,s/f41: 106, 107, 109,110,130-138).

### **c. La formación de empresarios juveniles**

Siguiendo la línea del *Programa Juventud Vigorosa*, entre 2002-2003 se ejecutó el proyecto *Iniciativas Juveniles en el Austro*, orientado a la formación de empresarios sociales juveniles en Azuay, Cañar y Loja. El proceso se sustentó en la conformación de una *Red de Centros de Referencia* con tres antiguas contrapartes de la región (SENDAS, FNH y FACES) que, a través de múltiples mecanismos de promoción y convocatoria a nivel local, fueron estableciendo acuerdos con instituciones y organizaciones hasta contar con 20 entidades de distinto perfil involucradas en su ejecución<sup>112</sup>.

El componente central del proyecto fue la capacitación cuyos contenidos fueron articulados por los siguientes ejes transversales: derechos, actoría social, responsabilidad ciudadana y desarrollo personal. La estrategia consistió en capacitar a 30 capacitadores/as de las tres contrapartes en los contenidos del proyecto, que serían los/as encargados/as de transferirlos a los/as jóvenes participantes en cada localidad. El equipo técnico tendría reuniones formativas quincenalmente en las que compartiría y retroalimentaría sus

---

<sup>110</sup> De las cuales 60 constituyen unidades de salud en los cuatro cantones.

<sup>111</sup> Exactamente el 79% de establecimientos educativos intervenidos; el 35% implementan planes.

<sup>112</sup> Tales como, academias, centros artesanales, universidades, centros educativos, colegios, asociaciones, grupos juveniles, instituto tecnológico, cooperativas y distritosñ municipales.

aprendizajes. Por medio de 309 talleres facilitados con una metodología participativa que incluiría visitas *in situ* e intercambio de experiencias productivas exitosas, entre 2002-2003 fueron capacitados 382 jóvenes en los contenidos de los ejes, así como en temas empresariales propiamente dichos (competencias personales, administración contable financiera, desarrollo económico y gestión empresarial). Como resultado, se produjeron 98 iniciativas productivas de las cuales 51 fueron financiadas por medio de créditos por un monto de \$72.350 aportados por la alianza ejecutora y canalizados por medio de los CRS<sup>113</sup> (FE,s/f41:143-44).

Al concluir el proceso se informaba que las metas propuestas habían sido rebasadas. Se constataba un real empoderamiento de los/as jóvenes traducido en una "mayor seguridad y reconocimiento de sus potencialidades personales", en un desplazamiento de los "temores y tabúes que rodean la cultura local". Eran actores sociales y se sentían "ciudadanos con responsabilidades y derechos..."(FE,s/f41). Ahora contaban con proyectos de vida, podían identificar negocios productivos y tomar decisiones adecuadas en base a las herramientas proporcionadas por el proyecto. Más aún, habían formulado proyectos viables, como alternativa a la migración, y los estaban ejecutando. Más allá de esto, los CRS y las organizaciones juveniles intervenidas también habían fortalecido sus capacidades con esta experiencia.

#### **d. Incorporación de tecnología a la educación**

En esta fase el PNJ también trabajaría en tres proyectos específicamente orientados a mejorar la calidad de la educación, con una novedad: la incorporación de tecnología de información y comunicación en el proceso formativo, algo que también se había enfatizado en los proyectos del FJS del PDyFC<sup>114</sup>.

Dos de ellos tenían una cobertura local, habían intervenido en varias unidades educativas de Quito en alianza con ONGs y universidades<sup>115</sup>, orientándose a la instalación y/o modernización de sus centros de cómputo<sup>116</sup>, así como al fortalecimiento de las capacidades de sus profesores/as en la enseñanza de computación y temas afines con metodologías vivenciales que estaban aplicando en su trabajo en el aula con niños/as y jóvenes<sup>117</sup>. En un caso, inclusive, el centro de cómputo instalado se perfilaba como potencial microempresa orientada a generar recursos adicionales para la unidad educativa.

---

<sup>113</sup> Estos recursos fueron manejados por CODEMIC. Para el manejo del crédito se elaboró un reglamento y se establecieron convenios de cooperación con los CRS.

<sup>114</sup> Estos proyectos eran: "Internet para el Colegio, Fase 2"; "Niños y Niñas de la Calle de San Roque: Mejorando la calidad de la educación"; y "Promoción del Empleo Juvenil con Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs)".

<sup>115</sup> El proyecto "Internet..." se realizó en alianza con la EPN y la PUCE en la definición del currículo y metodología, e intervino en 5 instituciones educativas públicas y privadas grandes y de tradición: Colegios 24 de mayo, Andrés Bello, Simón Bolívar, Mejía y Don Bosco. El proyecto "Niños y niñas..." se ejecutó en alianza con Tierra de Hombres, en una escuela del barrio popular de San Roque en Quito.

<sup>116</sup> 5 computadoras y 5 reguladores en los 5 colegios de Quito; u centro de cómputo en la unidad educativa.

<sup>117</sup> Se capacitaron 21 profesores/as de los 5 colegios y 8 profesores en la unidad educativa escolar que, a su vez habían capacitado a 189 estudiantes.

El tercer proyecto (*Promoción del Empleo con TICs*), ejecutado entre 2003-2004, era parte de un proyecto internacional<sup>118</sup> y se orientaba a incidir en el mejoramiento de la calidad de vida de jóvenes de escasos recursos facilitándoles su acceso a empleos formales mediante la capacitación en TICs. Su más amplia cobertura (Quito, Guayaquil, Cuenca y Manta) implicaría el establecimiento de alianzas con siete contrapartes, con roles de coordinación, asistencia técnica, facilitación de talleres y control del desempeño de los/as promotores/as<sup>119</sup>, siguiendo el típico modelo de intermediación aplicado históricamente por Esquel. A través de múltiples mecanismos de comunicación en el proceso de ejecución<sup>120</sup>, ellas, a su vez, construirían alianzas con 29 instituciones adicionales<sup>121</sup>.

También en esta experiencia, el corazón del proyecto lo constituiría el proceso de capacitación cuyos ejes transversales serían género, derechos, participación juvenil y responsabilidad social. Para ajustar los contenidos y las actividades propuestas de acuerdo al perfil de los grupos locales, se constituyeron 10 *Comités de Revisión Curricular* en las cuatro ciudades. La estrategia seguida fue la capacitación a capacitadores. Para el efecto, 119 promotores/a fueron seleccionados/as de acuerdo a criterios de talento e inventiva pedagógica, responsabilidad, disponibilidad de tiempo e identificación con el proyecto. A ellos/as se les capacitaría adicionalmente en metodologías de enseñanza-aprendizaje, pedagogía para TICs y seguimiento y evaluación. Los/as jóvenes, en cambio, fueron seleccionados por un comité de acuerdo a su situación social y su alto interés de participar.

A través de una metodología participativa que aplicó la evaluación permanente y vigiló persistentemente la "transversalización de los ejes temáticos", los/as 119 promotores capacitaron a 715 jóvenes por medio de 427 talleres en los que evidenciaron "un desempeño muy satisfactorio". Hasta fines del 2004, 146 jóvenes realizaban pasantías en 22 instituciones y/o empresas de Quito, Guayaquil y Manta, 28 se habían vinculado laboralmente y 7 ya habían firmado contratos de trabajo. Ellos/as sentían que el proyecto les había brindado "mejores oportunidades". Adicionalmente, a lo largo del proyecto se habían modernizado los centros de cómputo de las siete contrapartes con la introducción de 31 nuevas computadoras, 29 UPS, 3 infocus, y otros artefactos de apoyo informático<sup>122</sup> (FE,s/f42:102,103,160,167passim).

Además de estos logros materiales, se registraban resultados intangibles evidenciados en los siguientes testimonios de los/as jóvenes:

"Siento que han operado cambios en mi persona, pues actúo mejor". "Hoy dispongo de un proyecto de vida". "Me valoro como persona". "...(N)o me atrevía a hablar en público. He superado este

---

<sup>118</sup> El "Programa Entra 21" de la IYF.

<sup>119</sup> Las contrapartes fueron Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí; Cámara de Industrias de Manta; CEFOCINE, SENDAS, UPS, U. Tecnológica Israel (UTI) y FUDEN (F. Desarrollo Integral para el Futuro).

<sup>120</sup> Que incluyeron visitas a colegios, universidades, barrios, organizaciones juveniles, organizaciones de la sociedad civil; cartas, boletines de prensa, hojas volantes, publicaciones, reportajes; ruedas de prensa; cuñas radiales; videos; entrevistas televisivas, etc.

<sup>121</sup> Con 4 universidades, 5 centros educativos, 19 organizaciones de la sociedad civil y 1 gremio empresarial.

<sup>122</sup> 1 impresora, 1 scanner, 2 switches de 24 puntos y 4 implementos más.

problema..." "Estoy segura de lo que expreso". "Me valoro". "Mi relación con la familia ha cambiado". "Puedo expresarme, crear, romper esquemas". "He descubierto fortalezas personales"(FE,s/f41:171).

Hay quien señalaba, incluso, que "ha mejorado su integración a nivel familiar y de grupo".

Sobre los/as promotores/as, algunos/as jóvenes expresaban:

"...hoy es una persona más dinámica, más respetuosa, busca un mayor acercamiento, respeta nuestras ideas y puntos de vista... (T)ambien lo hace en la universidad". "...(N)os enseñan de una manera práctica y vivencial". "Esto es diferente a todo. El promotor es un amigo que nos ayuda, que apuesta por nosotros. La forma como ordena los talleres es diferente, lo que los vuelve más interesantes"(FE,s/f41:163).

## **5. Perfil de intervención y resultados<sup>123</sup>**

En la tercera fase el ANyJ ejecutó 55 proyectos (34% del total de proyectos de la fase). Algunos eran antiguos proyectos (caso del PPTJ), otros se enmarcaban en la segunda fase del PJV (que contó con 34 proyectos, 61.8% del total de proyectos del PNJ) y otros constituían nuevos emprendimientos. Los 55 proyectos representaron una inversión total de \$1'337.878,34, de la cual Esquel canalizó \$773.260,41 y las contrapartes institucionales \$564.617,93 (*Véase Cuadro No. 8, Anexo 1*). A estas alturas el área se había consolidado como la mayor continuidad desde la fundación de Esquel.

Su población objetivo siguieron siendo los jóvenes: el 96.4% de sus proyectos (53) se orientaron a esa población y en menor proporción a niños/as (14, 25.4%). Según ámbito, mantenía la preferencia por las zonas urbanas (26, 47.2%), registrándose la continuidad de la tendencia evidenciada en la fase anterior orientada a la búsqueda de equilibrio entre ámbitos (15, 27.31% en área rural, 12, 21.8%, en ambos). En cuanto a cobertura, 43 proyectos (78.2%) intervinieron a nivel local. En lo referente a áreas, sus preferencias continuaron en educación/capacitación (40, 72.4%), manifestándose un importante incremento de los proyectos económicos (21, 38.2%). Entre estos últimos, predominaban los agrícolas (11, 20%), artesanales y de servicios (6 cada uno, 10.9%), comerciales y tecnológicos (con 5 cada uno, 9%). En el eje democracia, las preferencias se orientaron al trabajo en construcción de ciudadanía juvenil.

Los 55 proyectos beneficiaron directamente a 147.456 personas (57% del total de la fase), e indirectamente a 113.918 (90% del total de beneficiarios indirectos declarados por los proyectos del periodo). Generaron 304 empleos; promovieron la instalación de 17 microempresas, 12 huertos, 71 unidades de comercialización, 9 talleres artesanales. Adicionalmente, se intervino en 1 UPA. La promoción empresarial fue acompañada de crédito: se otoregaron alrededor de un centenar de créditos por un monto de \$82.298 que beneficiaron a decenas de jóvenes (*Véase Cuadro No. 18, Anexo 1*). Además se construyeron 10 infraestructuras y 145 personas fueron atendidas en salud. En lo social, capacitaron a 5.649 por medio de 2.647 eventos formativos y la generación de 161 productos de difusión y

---

<sup>123</sup> Para perfil de intervención e impactos (2000-2005) véase los Cuadros No. 181-321 en Anexo 2 a este estudio.

8 videos. En ese marco se generaron 62 planes y/o proyectos de desarrollo. Se intervino en 132 entidades educativas y 96 organizaciones, habiéndose promovido la creación de 12 adicionales y 7 redes, además de participarse activamente en 3 redes. En ese proceso fueron movilizados/as 308 voluntarios/as. Finalmente, proporcionaron 1.436 becas que beneficiaron a 549 becarios/as por un monto total de \$219.345,41 (*Véase Cuadro No. 14, Anexo 1*).

#### **4. Las lecciones**

Algunos aprendizajes se habían extraído de sus proyectos en varios ámbitos. En lo relativo al *diseño de proyectos*, se aprendió que era indispensable una definición conceptual y metodológica consensuada para facilitar su monitoreo, evaluación y lectura de resultados. Asimismo se confirmó la importancia de la sistematización de la experiencia para no perder aprendizajes.

En los aspectos *metodológicos*, las diversas experiencias confirmaron que el trabajo desde lo personal requiere de un acuerdo sobre el nivel de profundidad de la experiencia vivencial al que se quiere llegar. En el trabajo con los/as jóvenes, es necesario desarrollar un enfoque integral. No se trata de transferir marcos conceptuales, sino de construirlos con ellos/as. Es indispensable formular metodologías que partan de sus vivencias, intereses y expectativas. Las estrategias deben partir de la especificidad de lo que es ser joven y del significado profundo de sus actitudes (el silencio, la falta de concentración, su impredecibilidad, etc). El trabajo debe ser abordado desde la cotidianidad. En cuanto a las líneas de acción se aprendió que la búsqueda de “atención diferenciada” a estas poblaciones, implica trabajar en su empoderamiento y que la capacitación en TICs constituye una forma de luchar contra su exclusión (especialmente en los casos de jóvenes urbano-marginales).

En cuanto a las *alianzas*, se asimiló la necesidad de consolidar las relaciones con las contrapartes para mejorar la coordinación, lo que precisa de una confianza en los aliados, evitando asumir sus tareas. Una actitud de predisposición a la realización de acciones de parte de los aliados es importante para el éxito del proyecto. En cuanto a la cooperación con empresarios para promover procesos de inserción laboral de jóvenes, se aprendió que las alianzas son necesarias pero no son suficientes, y que debe exigirse compromiso, conciencia y poder de decisión de estos aliados en torno a principios comunes, pues en la experiencia se evidenció falta de cooperación e interés de este sector para ubicar laboralmente a los/as jóvenes (FE,s/f42:127-28). La experiencia permitió apreciar al trabajo en red como un “espacio abierto, flexible, sin estructuras rígidas”, que potencia habilidades” y “posibilita el desarrollo personal”. Se aprendió que para trabajar en red es necesario el “establecimiento de intereses comunes más específicos que impliquen el reconocimiento como gremio y como parte de una acción visibilizada ante la opinión pública (FE,s/f40:88-89). Sin embargo, en el trabajo en red era necesario designar mecanismos o personas que asumiesen el rol en su construcción y/o consolidación

En relación a las becas, se asimiló que era necesario seleccionar a los/as becarios/as directamente y no por medio de intermediarios para evitar la dispersión; y en cuanto a los *donantes*, se aprendió que una excesiva ingerencia de éstos afecta la ejecución de los proyectos. En ese sentido, es necesario establecer canales de comunicación transparentes y fijar las responsabilidades de cada uno.

Al reflexionar sobre las lecciones aprendidas de la experiencia de Esquel en el trabajo con niños/as y jóvenes, Modesto Rivas testimonia:

Aprendí de los jóvenes a no subestimar sus capacidades, a reconocer el enorme potencial que tienen. Aprendí que no gana el que llega primero, se gana cuando todos llegan. Aprendí que la base del trabajo en este país es apostar por la educación y que en esa apuesta tienen que intervenir todos los que hacen la comunidad<sup>124</sup>.

## **C. El fin del PDHS y la emergencia de una nueva área**

### **1. Hacia una redefinición**

A principios de esta fase este programa buscaba reponerse del efecto provocado por la abrupta suspensión del PDHS-Austro en septiembre de 1999. Un primer paso en esa dirección se dio en el 2001, cuando en el marco de la reestructuración institucional, se eliminaron los PDHS regionales, cuya autonomía programática no se justificaba, definiéndose un solo PDHS (FE:s/f6). En términos administrativos continuaba bajo el control de la DIPRO y, hasta el 2003, a cargo de una oficial de programa cuyo rol principal consistía en hacer el seguimiento y proporcionar asistencia técnica a los proyectos en ejecución.

Hasta el 2002, su perfil era el de un programa *en transición*. Sus bases conceptuales estaban en proceso de redefinición. Los temas de los proyectos ejecutados en el 2001 se habían centrado en el desarrollo local, integral y ambiental, manteniendo una línea de continuidad con la fase anterior. Pero, la crisis había "golpeado la propia definición de líneas anteriormente dadas"<sup>125</sup>, imponiendo con urgencia su reconsideración. Hacia octubre del 2002, "de los programas, es el único que no tiene contenido", señalaba Lucía Durán<sup>126</sup>. Para ese entonces se trabajaba en la identificación de sus "ejes transversales" y sus estrategias en torno a algunos criterios predefinidos. "Nos estamos focalizando en un tipo de trabajo regional: no proyectos aislados, ni de bajo impacto"<sup>127</sup>, señalaba la oficial de entonces, María Eugenia Castro. Adicionalmente, su eje conceptual giraría en torno al desarrollo sostenible. La pregunta de intervención sería

¿Cómo intervenir en el manejo sostenible de recursos? La idea es ir especializándonos hacia una apuesta en conservación y desarrollo<sup>128</sup>.

Con estos criterios, a inicios del 2003 se decidiría que este programa diseñe "nuevos

---

<sup>124</sup> Entrevista, 25-09-02.

<sup>125</sup> Entrevista a M.E.Castro, Quito, 1-10-02.

<sup>126</sup> En entrevista, Quito, 2-10-02.

<sup>127</sup> En entrevista Quito, 1-10-02.

<sup>128</sup> Entrevista a Lucía Durán, Quito, 2-10-02.

(proyectos) desde una lógica de conservación, desarrollo y participación social en nuestras intervenciones rurales” (FE,s/f40:9).

Sin embargo, el cambio de orientación de las intervenciones de Esquel hacia la co-ejecución, propia de esta etapa, modificaría totalmente el enfoque del trabajo del antiguo programa. "Es otra lógica de pensamiento", señalaba Lucía Durán.

Nos replanteamos el trabajo, ver qué podíamos hacer. Nos metimos con fuerza en el desarrollo local, nos aproximamos al tema con fuerza en el trabajo con municipios. Planteamos que podíamos articular a organizaciones que trabajaban en desarrollo local participativo,... que queríamos incidir en políticas públicas. Esto demanda un replanteamiento de todo orden. Ya no se trata solo de financiar sin analizar el contexto de la intervención. Primero tengo que trabajar bien el tema. No se puede lanzar al vacío en una estrategia de trabajo colectivo<sup>129</sup>.

Pero, hacia esa conclusión llegaría en un proceso de varios años. En efecto, hacia el 2002 la co-ejecución constituía todavía un propósito en ciernes, predominando aún el viejo modelo de intermediación. Por ello, aun cuando en coherencia con su nueva política se habían cristalizado alianzas con municipios para la ejecución de proyectos, éstas todavía eran "más alianzas de las contrapartes" que de una sociedad ejecutora con Esquel.

Sin embargo, por ese entonces ya había empezado a trabajar con la idea de articular a varios actores en la intervención al proponerse la identificación de "redes de trabajo". "La idea es formar redes de trabajo regionales y con intereses afines para la ejecución de proyectos", decía su oficial de programa en el 2002<sup>130</sup>. En esa perspectiva, se habían establecido alianzas estratégicas con ONGs "ambientalistas" (ECOCIENCIA, F. Natura) para co-ejecutar proyectos en los que cada una aportaría con sus experticias y experiencias. Además, a fines del 2001 junto con sus nuevas aliadas participaría en la formación de la *Red Andina de Espacios Protegidos y Desarrollo* (RAEPD) - red internacional con apoyo europeo que agrupaba a ONGs de Colombia, Ecuador y Venezuela<sup>131</sup> - y en la *Red de Seguridad Alimentaria* liderada por la FAO (Esquel,s/f6:75-76). Los pasos ya evidenciaban "un posicionamiento en el tema" por parte de Esquel<sup>132</sup>.

En coherencia con su nuevo enfoque, decidiría "cerrar todos los 'proyectitos' sobre 'un poco de todo'"<sup>133</sup>, para diseñar los "grandes proyectos" con perfil de programa, de alcance estratégico, que hoy le interesa ejecutar. Pero, eso también se verificaría en un lento proceso. En efecto, hacia el 2002 su portafolio arrastraba algunos "viejos" proyectos, enmarcados en el antiguo estilo de ejecución "desarticulado" y que estaban concluyéndose, e iniciaba nuevos, inscritos en los renovados enfoques institucionales (articulación de programas, incidencia

---

<sup>129</sup> Entrevista con Lucía Durán, Quito, 1-04-2005.

<sup>130</sup> Entrevista con María Eugenia Castro, Quito, 1-10-02.

<sup>131</sup> Miembros de la RAEPD son: INFOGEO, PAT (Venezuela); F. Natura, ECOCIENCIA, Esquel (Ecuador); WWF (Colombia). La red cuenta con el apoyo de CODESPA y de la Comisión Europea (FE,s/f6:75).

<sup>132</sup> Entrevista con Lucía Durán, Quito, 2-10-02.

<sup>133</sup> Entrevista con Lucía Durán, Quito, 1-04-05.

masiva, focalización local, alianzas con entidades públicas y privadas)<sup>134</sup>. Sus temas de intervención coincidían con los nuevos ejes propuestos (desarrollo local, agroecología), evidenciándose un énfasis hacia proyectos ecoturísticos que proporcionaban alternativas económicas sustentables a las comunidades indígenas y campesinas pobres del país.

Cuando a fines del 2003 Esquel decidiría constituirse en una *Red de Redes*, la redefinición de este programa se radicalizaría: "Nos planteamos que algunos programas no tienen razón de ser", afirmaba Lucía Durán<sup>135</sup>. Era el caso del PDHS, cuyo nombre, incluso empezaría a cuestionarse. El viejo programa, tal como estuvo concebido originalmente, actualmente (2005) no existe. Continúa en redefinición. Hoy por hoy está naciendo algo nuevo a lo que, por el momento, se le llama -aunque aún no oficialmente- "área de desarrollo local sostenible". Se la conceptúa como una *estrategia* que buscaría incidir en el desarrollo local en el Ecuador a través de tres ejes: a) institucionalidad; b) dinamización del capital social; y c) dinamización de la economía local. Lo que interesaría ahora es "trabajar en la generación de una plataforma para la incidencia en el desarrollo local" en alianza con diversos actores de la sociedad civil y del Estado<sup>136</sup>.

## 2. Emergen los megaproyectos

En el marco de esta nueva estrategia, dos megaproyectos proyectos han iniciado su ejecución: el *Consorcio para el Desarrollo Local* (CDL) y *Pro-Redes* (PR).

El CDL arrancó a fines de 2004 y tendrá una duración de dos años. Es conducido por un equipo técnico de cinco personas bajo la coordinación de Karina Sarmiento y el control de la DIPRO. Opera a nivel nacional en alianza con 20 gobiernos locales -municipios y prefecturas que han promovido procesos participativos- y alrededor de 13 ONGs, además de cooperar con redes de organizaciones internacionales que trabajan en el tema. Tiene dos estrategias de intervención: a) *operación*, en el marco de la cual impulsará microacciones focalizadas en transparencia, fortalecimiento institucional y desarrollo económico en las diversas localidades; y b) *incidencia política*, a través de la cual buscará construir una plataforma de incidencia política para la descentralización, la autonomía y la promoción de la democracia local participativa<sup>137</sup>.

*Pro-Redes*, por su parte, inició su ejecución en marzo del 2005 y actualmente se halla en la fase de estructuración de su equipo técnico que tendrá cinco profesionales y será coordinado por Alegría Corral. Proyecto financiado por el Oleoducto de Crudos Pesados

---

<sup>134</sup> El proyecto Iniciativas de Desarrollo Local era un ejemplo de articulación de distintos programas de Esquel (PDHS, PDyFC y PNJ). Desarrollaba una línea de fortalecimiento a los gobiernos locales y se sustentaba en una alianza estratégica encaminada a formar una red (FE,s/f6:76-77). Igualmente, el proyecto Municipios Salud Sexual y Reproductiva y Desarrollo Local, desarrollaba una estrategia de trabajo en redes y tenía una incidencia masiva (FE,s/f6:79-80). Lucía Durán señalaba, además, que en el proyecto de turismo de Ozogoché se hacían alianzas con el Ministerio de Turismo y la Federación Plurinacional de Turismo Comunitario, "lo cual significa trabajar en lo macro (proceso nacional) y en lo micro (local)".

<sup>135</sup> Entrevista, Quito, 1-04-05.

<sup>136</sup> Entrevista con Lucía Durán, Quito, 1-04-05.

<sup>137</sup> Información proporcionada por Lucía Durán en entrevista, Quito, 1-04-05.



(OCP) por un plazo de seis años, comprometerá una inversión total de \$6 millones, desembolsados en plazos anuales, de acuerdo al convenio, y renovables según los resultados de la evaluación.

Este proyecto constituye una estrategia de responsabilidad social corporativa diseñada por Esquel y propuesta al OCP. Se orientará a "impulsar procesos de desarrollo en las zonas por donde pasa el OCP bajo el principio del 'buen vecino'", sustentándose en un trabajo en red. Operará del siguiente modo:

Hacemos un mapeo. Identificamos procesos de desarrollo local relevantes en gestación o en marcha. Establecemos alianzas con actores específicos ...y ... entramos a definir una propuesta de desarrollo sostenible para la región orientada a dinamizar las economías locales. Definimos un plan de acción financiado por Esquel y por los miembros de la alianza o red<sup>138</sup>.

En ese marco, se podrían impulsar algunos proyectos que se estarían planteando actualmente las localidades, o, en base a diagnósticos podrían identificarse aquellas carencias que podrían obstaculizar los procesos de desarrollo local<sup>139</sup>. Para el propósito se han creado tres fondos: a) F. Redes Social (educación); b) F.Redes Producción; y c) F. Redes Organización o Institución. Durante su primer año, su área de intervención será el noroccidente de Pichincha<sup>140</sup>.

## **2. Perfil de intervención y resultados<sup>141</sup>**

En la tercera fase el viejo PDHS y la nueva área emergente ejecutaron 14 proyectos (apenas 8.6% del total) que comprometieron una inversión total de \$607.703,85 equivalente al 4.1% de la inversión total de Esquel en el período, evidenciando la pérdida de importancia relativa de esta área en comparación con la fase anterior. Del total invertido, el aporte de la fundación fue de \$505.703,85 (83.1%), el de las contrapartes institucionales \$100.000 (16.5%) y el de las comunitarias \$2.000 (0.3%) (*Véase Cuadro No. 8, Anexo 1*). Su público preferente fue población comunitaria e indígena. En términos de ámbito, 8 proyectos (57.1%) se orientaron al espacio rural y 5 (6.4%) al urbano y en cuanto a cobertura, 12 (85.7%) se desarrollaron en terreno local. Sus áreas prioritarias fueron proyectos económicos (9, 64.3%) y educación capacitación (5, 35.7%). Entre los proyectos económicos tuvieron preferencia los agrícolas (5, 35.7%), los turísticos (5, 35.7%) y los ambientales (3, 21.4%). Sus resultados fueron prolíficos: los 14 proyectos beneficiaron directamente a 12.295 personas, e indirectamente a 5.500 adicionales. Se generaron 120 empleos directos y 48

---

<sup>138</sup> Entrevista con Lucía Durán, Quito, 1-04-05.

<sup>139</sup> Como, por ejemplo, el proyecto de mancomunidad propuesto por los municipios del noroccidente de Pichincha, o las demandas de formación que registran los miembros de las Juntas Parroquiales en la misma provincia; o la ausencia de medios de información en la misma zona, según lo señala Lucía Durán (Entrevista, Quito, 1-04-05).

<sup>140</sup> Tres cantones: Pedro Vicente Maldonado, San Miguel de los Bancos y Puerto Quito, y 5 parroquias del Distrito Metropolitano de Quito (Nono, Pomasqui, Yaruquí, Guayllabamba, Calderón y Pifo). Entrevista con L. Durán, Quito, 1-04-05.

<sup>141</sup> Para perfil de intervención e impactos 2000-2005, véase Cuadros No. 181-321, en Anexo 2 a este estudio.

indirectos. Se instalaron 54 huertos y 1 microempresa comercial, además de construirse 14 infraestructuras y 18 viviendas y canalizarse 742 créditos por un monto de \$74.550. En lo social, fueron capacitadas 1.277 personas a través de 133 eventos formativos en el marco del cual se generaron 28 planes/proyectos de desarrollo y 3 productos de difusión. 76 organizaciones fueron intervenidas, habiéndose creado 6 adicionales y promovido la creación de 4 redes, además de participarse en otras 3. En el proceso fueron movilizados/as 23 voluntarios/as.

### 3. Las lecciones

Las lecciones aprendidas de su experiencia son las siguientes. En lo relativo al *diseño* de los proyectos, se había aprendido que para el establecimiento de metas posibles deben considerarse riesgos previsibles en contextos cambiantes y conflictivos. En la *planificación* del tiempo de trabajo con comunidades indígenas hay que tomar en cuenta sus procesos de toma de decisiones, así como su dispersión geográfica, de modo de establecer plazos más reales. Asimismo, las actividades vinculadas a servicios locales urbanos deben considerar su cobertura y capacidad, y, en el trabajo con instituciones públicas, debe considerarse la realidad y dinámica institucional de modo de evitar desfases en los cronogramas.

En lo relativo a los procesos, la acción con *comunidades indígenas* implica enfrentar, negociar y resolver problemas derivados de sus conflictos internos. En el *trabajo barrial*, se confirmó que la cultura del clientelismo obstaculiza el trabajo en una perspectiva estratégica, así como los procesos de desarrollo participativo. Se ha visto la necesidad de trabajar en fortalecimiento socio-organizativo en los barrios que inician procesos de desarrollo local. Hay que desarrollar una estrategia que combine el trabajo sobre necesidades inmediatas con visiones solidarias hacia el futuro y que promueva la acción tanto a nivel de la organización barrial y de sus líderes/as, como a nivel de los/as vecinos y sus organizaciones informales. Es indispensable promover la comunicación directa con los/as pobladores y fortalecer las organizaciones barriales, lo que precisa de un compromiso más amplio, antes que uno circunscrito al desarrollo de un proyecto. De no ser así, el esfuerzo se diluye. Adicionalmente, es necesario desarrollar una mayor coordinación entre las instituciones que trabajan en la zona y el gobierno local para obtener la sostenibilidad de los emprendimientos. En la *acción en salud*, también identificaba la necesidad de coordinación con las instituciones públicas. Por añadidura, se precisaba la capacitación a los/as funcionarios/as. La experiencia había confirmado lo adecuado del trabajo en redes, así como la estrategia de información promocional. En cuanto a los *proyectos productivos*, es preciso contar con estudios de prefactibilidad y mercado bien elaborados, en la ejecución de emprendimientos orientados al mercado. Si no, se crean falsas expectativas entre los/as participantes (FE,s/f6:122-24).

En el campo de las *alianzas* aprendió que éstas deben realizarse de manera transparente y estableciendo reglas claras. Cuando las contrapartes han tenido desempeños negativos debe evaluarse la renovación del proyecto. La alianza con entidades públicas (v.gr municipios), es indispensable para el éxito de los proyectos orientados al desarrollo local. Si tienen la voluntad política de involucrarse en su ejecución y se interesan en el tema, es más factible obtener un compromiso institucional que derive en su institucionalización. De ahí

que sea necesario trabajar sostenidamente en el ámbito político, así como incorporar un enfoque de derechos a las políticas públicas. En los proyectos turísticos es importante la alianza estratégica con empresas, medios de difusión, OGs, empresarios/as para que éstos se enmarquen en políticas públicas y de planificación a escala nacional. También se verificó que los antiguos aliados (ONGs, comunidades) pueden contribuir a la solución de problemas de ejecución derivados de los conflictos internos registrados entre los nuevos aliados (FE,s/f6:122-124; FE,s/f40; FE,s/f41; FE,s/f42).

## **D. La emergencia de nuevas áreas**

### **1. El área de Codesarrollo**

Desde el 2003 empieza a perfilarse una nueva área, actualmente (2005) en proceso de constitución, que se denominaría *Codesarrollo*. Ella alberga a un proyecto en ejecución en torno a un tema emergente, movilizador del interés de la cooperación técnica, especialmente española, dada su incidencia socioeconómica: la *migración*.

Efectivamente, el éxodo masivo de ecuatorianos/as a España en la coyuntura finisecular, al parecer, ha promovido la formulación de proyectos orientados a migrantes por parte de ONGs españolas. El viejo y criticado concepto de codesarrollo, originalmente orientado a "prevenir la migración", habría sido desempolvado y redefinido como un proceso "orientado a generar beneficios" tanto a las sociedades expulsoras como a las receptoras de migrantes<sup>142</sup>. Este sería el sentido del concepto que guiaría la constitución de esta nueva área en Esquel.

El proyecto en cuestión, denominado *Migración y Codesarrollo*, es un proyecto binacional que se co-ejecuta en alianza con la ONG catalana *Un Sol Mon de Caixa* y con una red institucional compuesta por otras cinco organizaciones (cooperativa, banco y fundaciones). El área de intervención comprende localidades de Ecuador, España e Italia. Tanto Esquel como la contraparte española son ejecutoras directas. Con un equipo técnico compuesto por una coordinadora apoyada por consultores/as externos/as para tareas concretas, Esquel cumple roles de coordinación, asistencia técnica y articulación de alianzas en la intervención.

El emprendimiento ha definido tres áreas prioritarias: a) fortalecimiento de redes y organizaciones de migrantes y sus familias en alianza con redes y organizaciones que trabajan en migración<sup>143</sup>; b) atención social y legal a las familias de los/as migrantes; y c) apoyo técnico y financiero para el retorno voluntario de migrantes. Cada uno de estos componentes alberga o puede albergar varios proyectos que pueden ser ejecutados por las distintas áreas de Esquel, lo que lo convertiría en el primer proyecto multi-área.

De hecho, en el marco del tercer componente, actualmente se desenvuelven tres proyectos<sup>144</sup>. Uno de ellos, denominado *Rétale*, fue el primero en ser ejecutado a través de

---

<sup>142</sup> Según Lucía Durán este concepto se habría generado en Francia y habría sido muy criticado por el sentido de prevención señalado. Hoy estaría en redefinición (Entrevista, Quito, 1-04-05).

<sup>143</sup> Tales como el Taller Nacional de Migración, el Plan Nacional de Migración, ILDIS, CARITAS, FEPP, etc.

<sup>144</sup> Los tres proyectos son: a) *Rétale*; b) atención social a familias de migrantes; y un tercero con igual enfoque (Entrevista

CODEMIC, del área de desarrollo empresarial, desde el 2003. El proyecto trataba de promover el retorno de migrantes ecuatorianos/as ofreciéndoles la oportunidad de desarrollar su propio micronegocio en el país. La contraparte española identificaría a los/as migrantes interesados/as quienes tendrían que formular iniciativas productivas y Esquel se encargaría de co-analizar su viabilidad y proporcionarles asistencia técnica y financiera para su implementación. En el 2004 se habían revisado ya 115 fichas de promotores/as interesados/as en retornar y se habían dado respuestas, sugerencias y comentarios a tres planes de negocios (FE,s/f41:176,180,181; FE,s/f42:119).

Hasta inicios del 2005, sin embargo, no se había logrado cristalizar ningún proyecto. Por el contrario, se había hecho evidente que "no hay voluntad de retorno, o que ésta es escasa" entre los/as migrantes, a lo que se habrían añadido ciertas falencias en la estrategia de aproximación a la población meta por parte de las contrapartes europeas<sup>145</sup>. Fuese como fuese, este componente no constituiría, hoy por hoy, una prioridad para el proyecto.

## **2. El área de turismo sostenible**

En el marco del PDHS, se emprendería -durante la tercera fase- la ejecución de algunos proyectos de turismo comunitario en alianza con OBs, ONGs, empresas y entidades públicas, línea que adquiriría creciente importancia hacia 2004 cuando 4 de los 8 proyectos que para ese entonces ejecutaba dicho programa se desenvolvían en ese eje.

La acción en turismo, sin embargo, ha evolucionado hacia la emergencia de una área con identidad propia denominada *Turismo Sostenible*, que se sustentaría en una triple estrategia: a) fortalecimiento de redes e incidencia en políticas públicas; b) fortalecimiento de capacidades; y c) promoción y comercialización. En el momento actual (2005) ejecuta directamente un proyecto "grande" que proporciona apoyo técnico y financiero a 16 operaciones turísticas en las tres regiones continentales del país. Para ello ha desarrollado una herramienta propia de diagnóstico en el tema, de carácter integral y alcance exhaustivo<sup>146</sup>, sobre cuya base formularía planes de capacitación y asistencia técnica en turismo sostenible para las 16 operadoras, a ser facilitados directamente por Esquel o por medio de consultores/as externos contratados/as<sup>147</sup>.

## **3. El área de educación**

Aun cuando el área formativa (educación-capacitación) ha sido el principal campo de

---

con L. Durán, Quito, 1-04-05).

<sup>145</sup> Según Lucía Durán "la metodología de trabajo no ha sido la más apropiada. No ha sido una convocatoria (a los/as migrantes) a través de las organizaciones de migrantes sino individualmente". Indica que fue "una falla de asesoría nuestra" para que la contraparte enfrente el tema desde una perspectiva cultural (Entrevista, Quito, 1-04-05).

<sup>146</sup> La herramienta ha sido elaborada por consultores/as de Esquel y, según Lucía Durán, diagnostica a "un gran nivel de detalle en varios campos (económicos, culturales, sociales, ambientales, etc)", en entrevista, Quito, 1-04-05.

<sup>147</sup> Entrevista con L. Durán, Quito, 1-04-05.

intervención de Esquel a lo largo de sus casi quince años de vida institucional, en el momento actual (2005) se ha propuesto abordar el tema con un enfoque integral y una focalización geográfica, considerando las regiones y localidades con urgente demanda educativa. En ese tenor, se ha seleccionado a Chimborazo, cuya realidad se diagnostica "dramática en términos de educación" para diseñar una estrategia educativa en alianza con varios actores públicos y privados (ONGs, municipios participativos de Guamote y Colta, DIPEIB y comunidades indígenas). La idea sería convertirla en una estrategia de trabajo en el tema para toda la sierra. En el momento actual se encuentra negociando este proyecto con la Unión Europea<sup>148</sup>.

## **E. Resultados de la tercera fase de vida institucional<sup>149</sup>**

Los 162 proyectos ejecutados en esta tercera fase a través de sus cuatro programas beneficiaron directamente a 258.987 personas e indirectamente a 127.049, sin contar con las 19 iniciativas que se orientaron a beneficiar a toda la sociedad. En lo económico, generaron 796 empleos, 22 microempresas, 121 huertos comunales y familiares, 72 unidades de comercialización, 9 talleres artesanales, e intervinieron en 2 UPAS. Otorgaron 5.923 créditos por un monto de \$953.574. (*Véase Cuadro No. 18, Anexo 1*). Además, construyeron 33 infraestructuras, 2 unidades de salud, 18 viviendas y 945 personas fueron atendidas en salud. De 77 proyectos insertos en el eje desarrollo, 25 (32.5%) declararon una mejora en la producción y 21 (28%) un mejoramiento del ingreso. Asimismo, 61 (79.2%) registraron iniciativas ambientales y 21 (27.3%) incorporaron innovaciones tecnológicas. 20 (26%) instalaron equipos y 23 (30%) proporcionaron asesoría técnica.

En lo social, 104.041 personas fueron capacitadas, facilitándose 3.533 eventos formativos de distinto tipo (talleres, seminarios, foros, ferias, diálogos y campañas educativas) en el marco de los cuales se produjeron 93 planes/proyectos de diferente perfil (local, estratégico, de desarrollo, etc) y 290 materiales de difusión. Se proporcionaron 1.290 becas que beneficiaron a 549 becarios/as con una inversión de \$219.345,41 (*Véase Cuadro No. 14, Anexo 1*). Adicionalmente, intervinieron en 456 entidades educativas (escuelas, colegios y universidades) y en 576 organizaciones, promoviéndose la creación de 51 nuevas organizaciones, 12 redes y registrándose la participación en 51 otras redes. En el proceso fueron movilizados/as 331 voluntarios/as (*Véase Cuadros No. 22-24, Anexo 1*).

---

<sup>148</sup> Información proporcionada por Lucía Durán, en entrevista, Quito, 1-04-05.

<sup>149</sup> Véase Cuadros No. 260-321, Anexo No. 2.