

XIV. Resultados y Lecciones

Al concluir el ejercicio de sistematización de la trayectoria de Fundación Esquel, cabe preguntarse: ¿Qué lecciones teórico prácticas podemos extraer de su experiencia de cerca de quince años de promoción del desarrollo y la democracia en el Ecuador, tomando en consideración la pertinencia y coherencia de su estructura institucional, sus políticas, programas (o áreas), estrategias y alianzas para el logro de dichos propósitos? La respuesta a esta pregunta debe partir de la contextualización de la saga de Esquel y su significado para la sociedad ecuatoriana.

La historia de Esquel rebasa en mucho la de una ONG. Su vasta acción, su extensa agenda temática, su alcance nacional, la multiplicidad de actores convocados a participar en centenares de proyectos y el cercano acompañamiento a los procesos políticos más relevantes, convierten a su historia en la historia del Ecuador de los años 90 *vista desde la experiencia de la sociedad civil*, ese dinámico espacio de lo diverso, tramado por las relaciones y asociaciones de los particulares en organismos privados que desempeñan funciones educativas e ideológicas y que la constituyen en el espacio de construcción de la hegemonía o contrahegemonía estatales. Es desde ese espacio desde donde debemos comprender los esfuerzos propositivos de Esquel frente a los problemas del desarrollo y la democracia en la coyuntura más crítica que ha atravesado el país en su etapa moderna. ¿Qué resultados y aprendizajes aporta tan compleja experiencia?

A. Sobre las bases de la intervención

La experiencia de Esquel confirma la hipótesis planteada por Rafael Quintero de que los emprendimientos de desarrollo exitosos y sostenibles en el mediano y largo plazo se

fundamentan en lo que él denomina *identidades interesadas*, entendidas como "un sentido de pertenencia colectiva...capaz de movilizar otros valores y capacidades... que emerge o sale a flote en una diversidad de formas" (1999:60). La inspiración de Esquel radicó, precisamente, en ese sentimiento de pertenencia al Sur del mundo, a una región de ese Sur: América Latina, y a un país de esa región: Ecuador, subsumiendo en sí varias identidades histórico-territoriales y étnico-culturales, de donde derivaría su compromiso con ese mundo, cristalizado en su misión y prácticas orientadas a modificarlo.

El estilo de intervención de Esquel en ese mundo, atravesado por lógicas modernas y premodernas, fue racional y planificado, es decir, moderno. Se sustentó en un diseño institucional basado en estudios y perfeccionado por las observaciones y evaluaciones de expertos/as, procedimiento que, generalmente, siguió en la mayoría de sus programas, y que constituye una de las lecciones a aprender de su exitosa experiencia. Su diseño, por otro lado, se fundamentó en propósitos concretos, en principios críticos del asistencialismo y afirmativos de las potencialidades y protagonismo de los sujetos sociales en el desarrollo, cuya continuidad se ha mantenido a lo largo del tiempo.

Sus dos grandes campos de acción han sido el desarrollo y la democracia. El análisis ha revelado su comprensión de estos dos conceptos, ora implícitos en su práctica, ora suscitadamente definidos en documentos dispersos y olvidados, producidos en sus distintas fases. En el caso del desarrollo, desde el inicio adoptó un *enfoque integral* que ha persistido hasta el presente; y, en el caso de la democracia, se inclinó por un concepto sustantivo, entendiéndola más como "un estilo de vida" que como un conjunto de procedimientos para el funcionamiento de un régimen político. Pero, más que conceptos rígidos, estos fueron asumidos como puntos de referencia de esos dos grandes campos temáticos, en los que circulaban y se intercambiaban variadas nociones y conceptos sobre los mismos. En ese sentido, su coherencia conceptual no obstaculizó su apertura a nuevas comprensiones, debates, temáticas que fueron, paulatinamente, incorporados a su quehacer. Flexibilidad y apertura teórica sustentadas en firmes principios conceptuales y filosóficos constituye otra de las lecciones a ser aprendidas del éxito de Esquel.

El concepto original de su estructura orgánica se ha mantenido a lo largo de la década: estructura directiva centralizada en la toma de decisiones en el Directorio y la Presidencia Ejecutiva; estructura operativa "simple y eficiente" constituida por sus direcciones y programas o áreas; planta institucional reducida y muy profesional, abierta a la incorporación de jóvenes y mujeres, apoyada en tareas específicas por consultores/as externos/as contratados/as. Aún cuando su modelo orgánico ha sido centralista, el estilo de gestión y toma de decisiones se ha basado en consultas y búsqueda de consensos. El funcionamiento de su estructura orgánica se ha ido perfeccionado hacia la construcción de una *organización inteligente* (1999), u *organización de aprendizaje* (2002), en la que la retroalimentación de sus procesos determina la toma de decisiones. Hacia 2003 se definiría como una *red de redes*, una unión de instituciones nacionales e internacionales con visión y propósitos compartidos, orientada a hacer "contrapeso" a las corporaciones que controlan el mundo y el país y a trabajar por la unión y organización de los/as ciudadanos/as del mundo para "devolverles el poder que les ha sido arrebatado" (FE,s/f41:5). Han sido, precisamente, los jalones identificados en ese proceso los que han determinado la periodización de la evolución institucional aquí propuesta (1990-1994; 1995-1999; 2000 en adelante). La

depuración de la división del trabajo entre direcciones, su modernización técnica y de procedimientos administrativos (1996-1997), la incorporación del enfoque de género (1996), la adopción de un Código de Ética (1999), la introducción de la figura de oficial de programa (2001) –mantenida hasta 2003– y el desarrollo de un sistema de planificación, seguimiento y evaluación (2001) orientado a la búsqueda de la eficiencia y la eficacia en la acción, son algunos de los jalones encaminados en esa dirección. Cabe señalar, sin embargo, que algunos de estos hitos orgánicos, no se han sostenido en el tiempo (v.gr el enfoque de género), afectando el acumulado histórico institucional. Se impone la necesidad de retomarlos.

En la vida institucional se identifica una vocación de sistematización de la experiencia traducida en reflexiones globales y parciales (por programas), en debates colectivos y propuestas sobre el quehacer institucional. La mayoría de éstas, sin embargo, se han caracterizado por una ausencia de contextualización teórica e histórica que ha impedido la racionalización de su experiencia y la posibilidad de ventilar los distintos enfoques conceptuales que perviven en una institución y atraviesan sus prácticas. La crisis institucional que registró Esquel en 1999 también comprometió profundas diferencias conceptuales, que, sin embargo, no fueron debatidas internamente, solucionándose, más bien, por la vía administrativa.

B. Sobre las Alianzas

Una de las razones del éxito de Esquel es su *modelo multialiancista*, desde el cual podría definírsela como un anillo de sucesivos pactos y consensos en torno al desarrollo y la democracia. A lo largo de su trayectoria ha cristalizado alianzas con los más variados actores, registrándose una funcionalidad distinta en cada caso.

La alianza con los intelectuales del Sur (latinoamericanos) que selló su nacimiento, le confirió su contenido identitario. Su Directorio, cuidadosamente conformado, ha expresado una alianza social entre el empresariado socialmente responsable del Ecuador y una intelectualidad de clase media progresista, que ha funcionado como enlace con las élites socioeconómicas regionales. Su sostenibilidad ha sido posible gracias a la construcción de alianzas estratégicas y tácticas con instituciones del Norte¹. Su intervención en la sociedad ecuatoriana se realizó mediante alianzas con 300 *contrapartes reales* (entre 1990-2005), algunas de las cuales participaron en más de un proyecto, contabilizándose un total de 532 *contrapartes efectivas*. (Véase Cuadro No. 2, Anexo 1). ¿Cuál ha sido el perfil de esas aliadas? De 438 proyectos ejecutados, 307 (70.1%) registraron alianzas con ONGs. Un menor número declaró haber cooperado con OBs (44, 10%), entidades públicas (30, 6.8%), empresas (25, 5.7%) y universidades (15, 3.4%). Entre sus más asiduas cooperantes constaron: ACJ (24 proyectos); FACES (16); CEDIS, F. Habitierra, Foro de la Juventud y F. Nuevos Horizontes (10 cada una); CEDIME, CISOL (9); CEFOCINE, FEPP y SENDAS (8 cada una). Finalmente, la alianza que le ha conferido sentido a su misión ha sido aquella con la población meta: las poblaciones pobres y excluidas (niños/as, jóvenes, mujeres, indígenas y campesinos/as), hacia quienes han confluído todos los resultados derivados de la

¹ Sobre esto se profundizará más adelante, en el acápite sobre "Captación de Recursos".

suma de alianzas establecidas. Aunque la alianza operativa básica ha sido Directorio-donantes del Norte-ONGs-sujetos sociales, Esquel siempre ha buscado ampliar su campo de alianzas con nuevos socios. Desde el inicio buscó aliarse con los/as empresarios/as locales a fin de garantizar su sostenibilidad, cuestión que la ha logrado, aunque modestamente aún, luego de mucho bregar. Como ha quedado establecido, en los últimos años ha forjado alianzas con el aparato estatal (central y local) a fin de garantizar un mayor impacto de sus acciones. A este respecto, la lección aprendida de la experiencia de Esquel es que el éxito de un emprendimiento depende de “alianzas eficientes”, de la capacidad asociativa con socios “fuertes” que compartan los principios, filosofía y propósitos institucionales. Las alianzas no son “vitales” solo en la ejecución. Por el contrario, son importantes incluso antes, para la identificación de procesos sociales relevantes. El enfoque de una alianza no debe ser coyuntural; es necesario mantener relaciones con los antiguos aliados. En el trabajo concreto, es indispensable conocer y respetar la cultura del aliado.

En los últimos años ha desarrollado nuevos tipos de alianzas: las *coaliciones* (alianzas con individuos, personalidades) y se ha orientado al trabajo en redes. Entre 1990-2005 ha estimulado la creación de 51 redes y ha participado activamente (algunas veces liderando) en 106 redes adicionales, de alcance nacional e internacional. Las redes impulsadas han sido de distinto tipo: a) redes puntuales para la ejecución de un proyecto; b) redes de ONGs; c) redes informales de salud y crédito; d) redes de ONGs especializadas en determinadas áreas; e) redes empresariales; f) redes de intermediarias financieras; g) redes de servicios; h) redes de comunicación o virtuales; i) redes de poblaciones que luchan por una causa; y j) redes en torno a valores o principios éticos. La principal lección aprendida de ello es que el trabajo en red genera mayor impacto. Aun cuando constituyen espacios abiertos, flexibles y sin estructuras rígidas, las redes no tienen vida propia y precisan de un liderazgo (personal, institucional) para su consolidación. Adicionalmente, deben estar articuladas por intereses comunes y ser reconocidas públicamente por la colectividad.

C. Sobre el Modelo Administrativo de Intervención

Los estudios previos realizados definieron la operación de Esquel en la sociedad ecuatoriana como “ONG de segundo piso”. En consonancia a su perfil, el modelo de intervención adoptado fue el de *intermediación*, con una contraparte como ejecutora y co-financiadora, que se relacionaba directamente con la población-meta, a la que Esquel canalizaba recursos, proporcionaba asistencia técnica, y realizaba seguimiento y control técnico y financiero de sus acciones. Su estrategia operativa “de abajo hacia arriba” consistía en “actuar sobre la cotidianidad” para remover los impedimentos estructurales del desarrollo, apoyando procesos sociales en curso en los que las comunidades fuesen sus protagonistas. El medio para ello sería el proyecto, al que se definía como “un instrumento de intervención en un proceso de desarrollo social... con el objeto de que los sujetos sociales se constituyan en actores sociales” (s/a13,s/f:1). Inicialmente se priorizaron proyectos de corta duración, orientados a los sectores más pobres, especialmente niños, jóvenes, mujeres e indígenas, en una diversidad de áreas.

El modelo de intermediación, sin embargo, nunca fue la única opción. Desde sus primeras etapas Esquel se inclinó también por la *ejecución directa*, es decir, la

implementación integral de un emprendimiento. Más aún, cuando evaluaciones y sistematizaciones de su primera fase evidenciaban la dependencia de la capacidad de las contrapartes para concluir exitosamente un proyecto, en un medio en el que se registraban graves falencias técnicas y administrativas entre las ONGs. Aún cuando el modelo de intermediación siguió dominando la vida institucional, hacia la segunda etapa, algunos programas empezaron a experimentar un *modelo mixto* que combinaba la intermediación con la ejecución directa.

Hacia 1999, entraba en crisis el modelo de intermediación dado el cambio de política de los donantes que preferían financiar a ejecutoras directas. Adicionalmente, Esquel atravesaba por la misma época una crisis en su estructura orgánica. En respuesta, la institución redefinió su estilo de intervención, recuperando, en algunos casos, sus acumulados históricos, y formulando, en otros, nuevas modalidades de operación. Así, adoptó la identidad de ONG *facilitadora*, con un rol de co-ejecutora de proyectos, que ahora serían definidos como *procesos*. La experiencia le había llevado a comprender su rol específico como "facilitadora de ciertas cosas", reconociendo y respetando "el protagonismo" de sus contrapartes². Aplicaría las mismas estrategias formuladas en 1996: formador de redes, cofinanciador, constructor de capacidades, auspiciante de diálogos y promotor de la responsabilidad social. La intervención se focalizaría en espacios geográficos definidos, potenciando el trabajo en redes, en alianza con una pluralidad de actores públicos y privados. Guiada por este nuevo enfoque, de aquí en adelante no le interesaría desarrollar "proyectitos", sino más bien, "estrategias en función de procesos en áreas claves"³, lo que derivaría en la formulación de "megaproyectos" de carácter multidisciplinario y multialiancista. En ese mismo tenor, el concepto de beneficiario sería sustituido por el de actor/participante. La búsqueda de impactos se orientará crecientemente hacia un tipo de intervención de alcance masivo; asimismo, su población meta ya no serían los pobres en general, sino los pobres "con potencialidades", priorizándose los proyectos productivos "con retornos". Más aún, en algunos casos puede registrarse una orientación más universalista en términos de su población meta: la "ciudadanía" en general o "toda la sociedad". Este nuevo modelo se encuentra en proceso de consolidación.

D. Sobre los programas o áreas

Los *programas*, entendidos como "un conjunto de proyectos con objetivos específicos", han sido las instancias administradoras de los proyectos. A lo largo de su vida institucional Esquel operó 14 programas⁴, 11 de los cuales correspondieron al eje desarrollo y

² Lección expresada en el Taller institucional del 10-03-03.

³ Entrevista con Lucía Durán, Quito, 1-04-05.

⁴ P. de Desarrollo Social (PDS), P. Fondos de Apoyo a la Gestión Comunitaria (PFAGC), PROCESO, PDHS-Austro, PDHS-Litoral, PDHS-Sierra, PDHS-Amazonía, P. de Desarrollo de la Niñez y Juventud, P. de Responsabilidad Social, P. Formación Ciudadana, P. Fondo de Justicia y Sociedad, P. de Microfinanzas, P. Fondo Impulsar, P. de Desarrollo Empresarial

3 al eje democracia. Algunos tuvieron una corta vida, otros registraron una continuidad desde su fundación (caso PNJ), unos pocos fueron redefinidos y agrupados bajo nuevas nomenclaturas. En cuanto a sus fundamentos, algunos fueron sesudamente diseñados y se formularon en el marco de sus política estratégica (PDNyJ, PRS); otros diseños respondieron, más bien, a oportunidades de financiamiento (PDHS, PROCESO, FJS); hubo también programas sin diseño que respondieron, ora a intervenciones políticas coyunturales (PFC), ora a un agrupamiento de proyectos determinados por necesidades administrativas (PDHS regionales).

Los programas se agrupaban según dos tipos de criterios: administrativos (según fuentes de financiamiento) o temáticos (según afinidad de áreas). La experiencia de Esquel ha evidenciado una tensión permanente entre estos dos criterios. Hubo momentos, incluso, en los que, sin mayor reflexión, reemplazó los programas por "áreas" (1999). A la larga, los criterios administrativos prevalecieron sobre los temáticos, y, con ellos, la configuración de programas con un funcionamiento casi autónomo, sin mayor relación entre ellos, algunos de los cuales, incluso, carecían de sustento teórico. En el 2001 la institución decidió reagrupar su acción en cuatro grandes programas: Niñez y Juventud (PNJ), Desarrollo Humano Sustentable (PDHS), Democracia y Formación Ciudadana (PDyFC) y Desarrollo Empresarial (PDE), siguiendo criterios más temáticos. En el marco de la redefinición de su modelo de intervención, se planteó la necesidad de articular estos programas para lograr mayor eficacia y eficiencia en la acción. Esta innovación, sin embargo, le está exigiendo un mayor perfeccionamiento en la definición temática para facilitar su articulación, así como el diseño de bases programáticas, pendientes en la mayoría de ellos⁵. Así, en el momento actual Esquel está reemplazando el concepto de programa (más administrativo) por el de área (más temático) identificándose las siguientes áreas en sus dos históricos ejes de intervención: en el eje democracia, el área de Democracia y Formación Ciudadana (ADFC) y en el eje desarrollo, las áreas de Niñez y Juventud, Desarrollo Empresarial, Desarrollo Local Participativo, Codesarrollo, Turismo Sostenible y Educación.

A través de sus programas – y hoy de sus áreas -, paulatinamente, Esquel ha ido incorporando prácticamente toda la agenda temática de las ciencias sociales y de la cooperación técnica internacional planteada entre 1990-2005 en el campo del desarrollo y la democracia, de modo que esta sistematización constituye también la de dicha agenda. La fundación fue *pionera* también en la introducción de nuevos temas (como el de inversión en riesgo y responsabilidad social) cuyas formulaciones teóricas y experiencias prácticas han constituido un aporte a las ciencias sociales y a la cooperación técnica del país y América Latina. Asimismo, se constituyó en líder en la promoción del diálogo, la concertación y la lucha anticorrupción. En ese proceso, Esquel fue asumiéndose como un "puente" entre el Estado y la sociedad civil y como un "foro" o espacio de convergencia de actores plurales dispuestos a deliberar y concertar en puntos comunes de sus agendas, conceptos que, a estas alturas, se han encarnado en el imaginario institucional.

E. Sobre la Captación de Recursos

⁵ Solo el Programa de Niñez y Juventud cuenta con un diseño programático en la actualidad.

El tema de su sostenibilidad ha estado presente desde su gestación institucional. El estudio de factibilidad financiera (1991) le planteó a Esquel altas expectativas en la captación de recursos al recomendarle constituir un fondo patrimonial de \$25 millones, para lo cual se planteó una estrategia financiera diversificada basada en la priorización del mercado de donantes del Norte, combinado con la captación de recursos del empresariado local y otros mecanismos como el canje de deuda. Los cambios en el mercado de donaciones internacional registrados en la primera mitad de los 90, así como la nula respuesta del empresariado local, le impusieron un cambio de estrategia financiera hacia 1994, planteándose la conformación de una "corporación privada de desarrollo social con fines públicos", que combinase la intervención social con la inversión empresarial. Esta iniciativa se concretaría en el año 2000 con la oficialización de un *holding* constituido por una fundación y seis empresas gerenciadas autónomamente, cuyas operaciones contribuirían a generar recursos orientados a asegurar su sostenibilidad. La aguda crisis económica del país dificultaría, sin embargo, su cristalización, por lo que, al menos por el momento, se ha abandonado este concepto.

Desde sus inicios Esquel desplegó impresionantes esfuerzos por captar recursos del mercado internacional de donantes, a la larga convertido en su más importante fuente de ingresos. Su relación con éste se basó en un imperativo ético: el resarcimiento de la inequidad mundial vía "asociación para el desarrollo" entre las organizaciones del Sur y del Norte. Su método de aproximación fue racional y moderno: se sustentó en una seria investigación sobre sus tendencias y líneas de financiamiento (en sus primeras etapas, a través de fuentes impresas, posteriormente, vía internet). También se aproximó por medio de sus aliados estratégicos, así como entablando una relación directa con ellos. Su contacto con él le enseñó que una estrategia exitosa en el levantamiento de fondos dependía de tres factores básicos: 1) relaciones; 2) prestigio; y 3) eficiencia⁶. Esquel los aplicó sabiamente, al mismo tiempo que cultivó cuidadosamente tales alianzas. Así, el tiempo confirmó la validez de su estrategia diversificada y fue depurando su criterio de selección inclinándolo su preferencia por "socios fuertes".

A inicios del 2005, Esquel había recibido la cooperación de 119 *donantes reales*⁷ a lo largo de su vida institucional. Considerándolos según la magnitud de sus contribuciones pueden identificarse grandes, medianos y pequeños donantes. En efecto, entre 1990-2005, 6 *grandes donantes*⁸ (con aportes de más de \$1 millón) habían canalizado a la fundación \$19'000.682 (el 69.5% del total de donaciones receptadas en el período) habiendo apoyado un mayor número de emprendimientos o los más importantes proyectos de Esquel; un grupo de 26 *medianos donantes* (entre \$100.000-999.999) habían transferido \$6'489.495 (23.8% del total); y un número de 84 *pequeños donantes* (entre \$1-99.999) habían contribuido con

⁶ Según Boris Cornejo, en entrevista, Quito, 8-11-02.

⁷ Según FE-E. "Recaudación de fondos" (mimeo, s/f). El número es estimado pues hay donantes que no han sido identificados individualmente, registrándose bajo su categoría algunas donaciones, por lo que podrían agrupar a varios donantes.

⁸ BCE, F. Rockefeller, IYF, BID, ERPB y USAID.

\$1'510.333 (5.5%). El total de donaciones receiptadas en el período fue de \$27'342.210 (*Véase Cuadros No. 1-4, Anexo 1*). Los datos confirman una consistencia en la aplicación de su estrategia diversificada de captación de fondos sustentada en alianzas con pocos socios fuertes. De los 119 donantes, 45 eran ecuatorianos u operaban en el Ecuador, 41 de los cuales (91.1%) correspondían a pequeños donantes; los 74 restantes (62,2%) eran extranjeros. Así pues, el grueso de recursos de Esquel había provenído de grandes socios del exterior⁹. Hacia el 2005 sus aliados iniciales (I.Synergos, F. Rockefeller, e IYF) seguían contándose entre sus socios estratégicos, poniendo de manifiesto los lazos de confianza que había logrado crear en sus interacciones.

Entre 1990-2004 los proyectos de Esquel comprometieron una inversión total de \$35'421.233,63, de los cuales \$26'011.691,72 provinieron de donaciones canalizadas por Esquel, \$9'219.149,81 (26.1%) pusieron las contrapartes institucionales y \$190.392,10 (0.5%) provinieron de contrapartes comunitarias (*Véase Cuadros No. 8 y 9, Anexo 1*). Adicionalmente, a través de 5 campañas de levantamiento de fondos locales, FE recaudó, aproximadamente, un total de \$748.077,31 para canalizarlos a proyectos (*Véase Cuadro No. 19, Anexo 1*). Las cifras evidencian el notable esfuerzo realizado por la institución para captar recursos en una coyuntura internacional desfavorable. Estos, sin embargo, fueron insuficientes para garantizar su sostenibilidad: entre 1992-2004 su fondo patrimonial llegaría solo a \$1'545.418,04, muy lejos de su propósito inicial y de sus posteriores metas (*Véase Cuadro No. 10, Anexo 1*). Así pues, el dilema de su sostenibilidad no se había logrado resolver manteniéndose vigente.

F. Sobre su perfil de intervención y sus resultados¹⁰

Entre 1990-2004 FE auspició 438 proyectos. De éstos, 105 (24%) se inscribieron en el ADyFC, 158 (36.1%) en el ANJ, 140 (32%) en el ADHS y 30 (6.8%) en el ADE, evidenciando el *continuado predominio del eje desarrollo en la trayectoria institucional* a pesar la acelerada consolidación del eje democracia en su tercera etapa. Según tipo de operación, 412 emprendimientos (94.1%) fueron proyectos, 22 (5%) empresas y 4 (0.9%) otro tipo de iniciativas. Del total, 340 (77.6%) habían concluido, 68 (15.5%) se hallaban en ejecución (inicios 2005) y 28 (6.4%) habían sido suspendidos o liquidados, manifestando una eficiencia en la intervención.

En términos de su *cobertura*, 282 proyectos (64.4%) tuvieron una perfil local, 100 (22.8%) nacional, 23 (5.3%) regional y 26 (5.9%) interregional. Ha intervenido en las 22 provincias del país registrando un total de 621 operaciones (1990-2005), de las cuales 176 (28.3%) se desarrollaron en Pichincha, 83 (13.4%) en Azuay y 72 (11.6%) en Guayas, las tres provincias mayormente intervenidas. Las menos intervenidas (inferior al 1% de operaciones) han sido las amazónicas (Orellana, Pastaza, Zamora Chinchipe y Morona Santiago) y Galápagos. Desde esa perspectiva, la acción de Esquel se ha concentrado en los asientos

⁹ Véase FE-E. «Recaudación de fondos» (mimeo, s/f).

¹⁰ Véase los Cuadros No. 330-442 (1990-2005), en Anexo 2 a este estudio.

provinciales históricamente dominantes (eje Pichincha-Guayas-Azuay), inscribiéndose en la tendencia centralista en la asignación de recursos que históricamente ha caracterizado al Estado ecuatoriano. Una lectura desde las regiones revela que el 68.3% de operaciones (424) se desarrollaron en la sierra, el 22.4% (139) en la costa, el 4.8% (30) en la amazonía y el 0.2% en Galápagos. Aun cuando eso arroja un perfil mayormente serrano de la acción en lo regional, es indudable la vocación nacional de Esquel, traducida en su afán por cubrir toda la geografía del país, sin jamás circunscribirse a una sola provincia o región. Según ámbito, 195 proyectos (44.5%) se desarrollaron en el área urbana, 121 (27.6%) en el área rural y 102 (23.3%) en ambos terrenos, lo que revela un cierto equilibrio con ligero predominio de lo urbano.

Aproximándonos a un mayor escudriñamiento de sus *ejes y áreas*, 356 proyectos (81.3%) se desarrollaron en el eje desarrollo y 171 (39%) también se adscribieron al eje democracia. Las áreas preferentes en desarrollo fueron educación-capacitación (221 proyectos, 50.5%) y proyectos económicos (137, 31.3%). Entre éstos últimos, fueron priorizados los emprendimientos artesanales, agroecológicos, agropecuarios y comerciales. En el eje democracia, el grueso de proyectos se orientó al área de ciudadanía (230, 52.5%)¹¹, registrándose un considerable número (131, 30%) encaminados a la incidencia en políticas públicas (áreas de reforma del Estado, justicia, lucha anticorrupción y otras afines), especialmente en la última etapa. En contraste, el área de fortalecimiento socio-organizativo solo agrupó al 9.4% del total de proyectos entre 1990-2005.

En términos de su *población meta*, jóvenes y niños/as han sido los/as preferidos/as por FE a lo largo de su trayectoria (305 proyectos, 69.6%). También mujeres (52, 11.9%) y población comunitaria (51, 11.6%). En el último período se ha ido orientando también a nuevas audiencias, especialmente, ciudadanía en general (50, 11.4%), empresarios/as (27, 6.2%), organizaciones de la sociedad civil (14, 3.2%) y otros (tales como, funcionarios/as públicos/as) (40, 9.1%).

¿Qué resultados registraron los 438 proyectos?

Entre 1990 e inicios del 2005, un total de 682.559 personas se habían beneficiado directamente y 1'248.099 indirectamente de su intervención, evidenciando una incidencia masiva. En términos del mejoramiento de la calidad de vida, se registraron los siguientes logros: se habían generado 1.449 empleos, constituido 43 microempresas, otorgado 14.592 créditos por un monto de \$2'017.964, invirtiéndose bajo el sistema de riesgo un monto total de \$792.876,46. Se habían intervenido en 126 UPAS y 201 proyectos (60.4%) registraron iniciativas ambientales. Se habían constituido 1.435 huertos familiares y comunales, 13 estanques piscícolas, 3 viveros, 4 semilleros, 85 unidades de comercialización, 62 talleres artesanales y 4 unidades de servicios turísticos. El perfil sostenible de las iniciativas productivas auspiciadas, manifestó una vocación más estratégica que coyuntural en la intervención. Así, de los 333 proyectos en el eje desarrollo, 96 (29%) admitieron mejoramiento de la producción, 107 (32.1%) mejoramiento del ingreso y 83 (25%) registraron innovaciones tecnológicas. De éstos últimos, 49 (15%) incorporaron equipos en la experiencia de intervención. Adicionalmente, se habían construido o mejorado 193

¹¹ Incluyendo las variables ciudadanía, formación en deberes y derechos, participación y diálogos.

infraestructuras, 145 viviendas, y en el terreno de la salud se habían atendido a 32.081 personas, habiéndose creado 4 unidades de salud y proporcionado 130 implementos médicos.

En término del fortalecimiento de las potencialidades humanas, los 438 proyectos capacitaron a un total de 352.430 personas a través de la facilitación de 11.141 eventos formativos de distinto tipo (talleres, seminarios, foros, diálogos, ferias, campañas educativas, etc). Este proceso fue apuntalado con la generación de 433 productos de difusión y la formulación de 322 planes (estratégicos, de desarrollo, etc) elaborados con la participación de los/as capacitandos/as. Además de nuevos conocimientos y destrezas, estas experiencias sensibilizaron a las poblaciones expuestas al diálogo y la concertación como prácticas inherentes a una cultura política democrática. Si se considera el efecto de irradiación de estos procesos sobre el entorno inmediato de las poblaciones capacitadas (familia, comunidad, organización, ámbito laboral), adicionalmente, se habría incidido sobre 350.000 personas¹². Es decir, estamos hablando de más de medio millón de personas expuestas a nuevos conceptos y prácticas: el mismo número de personas que se calcula ha emigrado con la agudización de la crisis finisecular.

Asociado al fortalecimiento de capacidades, Esquel buscaba también contribuir a la construcción de capital social a través de la creación y fortalecimiento de organizaciones que promoviesen “la confianza, la ayuda recíproca y la cooperación” para lograr el desarrollo humano sostenible. En efecto, entre 1990-2004 sus proyectos intervinieron en 1.202 entidades educativas (escuelas, colegios, universidades) y en 2.950 organizaciones de distinto tipo, especialmente OBs. Como efecto de sus acciones, se habían creado 255 nuevas organizaciones y 51 redes, habiéndose movilizado 1.240 voluntarios/as en acciones de desarrollo. Asimismo, en el campo de la igualdad de oportunidades, se habían concedido 2.027 becas destinadas a 640 becarios/as (niños/as y jóvenes carentes de recursos) que comprometieron una inversión de \$511.893,15 (*Véase Cuadro No. 14, Anexo 1*). Paulatinamente, sus proyectos habían ido incorporando un enfoque de género: de 30 en la primera fase a 55 en la última, registrándose en total 163 proyectos (37.2%) de este tipo, de los cuales 10% (43) declararon haber generado un impacto en el logro de la equidad entre hombres y mujeres, aspecto que aumentó significativamente en la última fase (de 7 a 35).

Finalmente, en sus intervenciones públicas en el ámbito jurídico, se habían elaborado 10 proyectos de reforma de leyes, como la *Ley Orgánica de Defensoría Pública* (LODP), la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública* (LTAIP), la *Ley Orgánica de la Función Judicial* (LOFJ), la *Ley de Administración de Justicia Indígena* (LAJI), el paquete de *Reformas al Código de Procedimiento Penal*, participándose en el cabildeo de todas ellas, y coadyuvándose también a la *Actualización de Multas del Código de Procedimiento Penal*. Se habían producido 8 reglamentos (entre ellos, para la Ley 103, para la LTAIP, para evaluar a las autoridades judiciales); se habían diseñado 24 sistemas para la modernización y transparencia de la gestión pública, entre los que se destacaban el sistema de investigación sobre enriquecimiento ilícito, el sistema de evaluación de jueces y el de investigación de denuncias, además de otros en los campos de la administración-gestión, capacitación, control, etc.. Adicionalmente, las intervenciones habían trabajado en 896 procesos legales (*Véase*

¹² Para la estimación de la población influenciada indirectamente se ha recurrido a la tasa de dependencia por edad establecida por los Censos de 1990 y 2001 (0,7572 y 0,6646, respectivamente).

Cuadros No. 22-25, Anexo 1).

Sin lugar a dudas, estas experiencias han coadyuvado a que los/as sujetos participantes tomen el control de sus vidas, obteniendo recursos, aprovechando oportunidades únicas, ganando capacidad técnica y actoría en la solución de sus problemas económico sociales, adquiriendo protagonismo político, desarrollando autoestima, confianza en sí mismo y autosuficiencia, lo cual significa que Esquel ha cumplido su objetivo de contribuir al *empoderamiento de las poblaciones excluidas en la sociedad civil* y a su formación como ciudadanos/as conscientes de sus derechos, responsables, honestos/as y solidarios/as.

G. Sobre los Modelos de Intervención por Resultados

La utopía de Esquel en sus orígenes fue la de contribuir a la formulación de un modelo alternativo de desarrollo. Su experiencia, sin embargo, no se cuajó en un solo modelo sino en un conjunto de modelos que emergieron de sus prácticas y de la de sus aliados. Así, al sistematizar la experiencia de 12 casos correspondientes a 37 proyectos ejecutados directamente o a través de contrapartes en sus tres fases de vida institucional¹³, se ha logrado establecer una tipología de modelos de intervención de acuerdo a sus objetivos, tipo de población meta, condiciones de operación y resultados obtenidos. De acuerdo a ello se identificaron nueve modelos de intervención: 1) M. de Intervención en Crisis; 2) M. de Intervención Integral; 3) M. de Empoderamiento; 4) M. de Reintegración Social; 5) M. de Concertación Social; 6) M. de Desarrollo Sostenible; 7) M. de Inversión en Riesgo; 8) M. de Igualdad de Oportunidades; y 9) Modelo de Incidencia en Políticas Públicas¹⁴. A través de estos modelos, implementados desde la base social, la mayoría bajo condiciones adversas, sus alianzas operantes se constituyeron en una fuerza promotora del desarrollo humano sostenible alternativo al neoliberalismo vigente, en una fuerza empoderadora de las poblaciones excluidas (especialmente jóvenes-niños/as, mujeres indígenas), modernizadora, reformadora y democratizadora de la sociedad civil y del Estado, integradora de la “nación en ciernes” que es el Ecuador, e impulsadora de una nueva ética ciudadana en los distintos espacios intervenidos, preferentemente locales y urbano rurales.

La principal lección obtenida de estos exitosos resultados es que “(e)l desarrollo del Ecuador es posible”(FE,Memoria2002,s/f:3). En efecto, los impactos de alcance masivo que ha arrojado su intervención de cerca de quince años, demuestran que, de constituirse sus líneas de acción en políticas públicas, el país podría salir de la pobreza en el plazo de una generación¹⁵ y las instituciones y cultura democráticas podrían consolidarse definitivamente. Así, tanto la experiencia de Esquel, cuanto la de los proyectos que auspició, deberían constituirse en fuentes de reflexión para la construcción de teorías alternativas sobre el desarrollo en el Ecuador y América Latina.

¹³ Algunos segundas o terceras fases de un mismo proyecto; otros, proyectos individuales desarrollados por una organización, o enmarcados en un tema.

¹⁴ Véase Erika Silva:2003(a).

¹⁵ Como lo planteó Esquel en su Agenda para Combatir la Pobreza (Quito: Esquel, s/f).

H. Otras lecciones de su experiencia

Cada proyecto, cada programa generó aprendizajes que fueron incorporados en su momento al desarrollo institucional y que han sido oportunamente señalados a lo largo de la sistematización, así como en los acápites anteriores. Aquí señalaremos los más relevantes.

1. Una primera lección aprendida tiene que ver con la importancia de lo estructural en el desenvolvimiento de su acción. La experiencia le enseñó que para que sus esfuerzos "den frutos", debe "identificar los problemas estructurales y (orientarse a) modificar estructuras"¹⁶. En lo relativo a la incidencia de los factores estructurales (económicos y políticos), la fundación aprendió algunas lecciones. En lo económico, los proyectos y programas deben tratar de minimizar el riesgo y maximizar el control en la ejecución mediante la proyección de escenarios conservadores y criterios empresariales de asociación, entre otros. En lo político, debe considerarse la potencial mediación del sistema político tradicional y la cultura política autoritaria en la mentalidad, actitudes y comportamientos de contrapartes y población meta (v.gr., pobres, jóvenes, mujeres, indígenas, etc), de modo de no idealizarlas y proyectar expectativas no realistas, así como tener claros los límites de su accionar (v.gr. funcionarios públicos).

2. El éxito de un proyecto parece provenir de una combinatoria de factores que se refuerzan mutuamente: una idea-fuerza precisa, o un enfoque conceptual y filosófico definido, al mismo tiempo flexible, abierto a las innovaciones, sustentado en un fuerte sentido de identidad cultural; un compromiso con una causa; una orientación a la incidencia en procesos sociales; ventajas comparativas que garanticen su expansión y sostenibilidad; continuidad en el tiempo; fuertes aliados (internos y externos) que compartan sus filosofía y misión y que le proporcionen recursos, contactos y legitimidad. La combinación adecuada de factores puede, incluso, afectar condiciones estructurales a nivel local.

3. Para incidir en modificaciones estructurales, especialmente en lo que respecta a mentalidad, actitudes, comportamientos, es indispensable una orientación masiva en la acción (grandes audiencias, cajas de resonancia, eventos de gran escala), y el establecimiento de alianzas con los aparatos estatales centrales y locales a fin de lograr la incorporación de nuevos temas, estrategias y discursos en las políticas públicas. La incidencia en la esfera pública, sin embargo, exige una toma de posición política de la institución sobre ciertos temas (v.gr., reforma a la justicia, derechos, etc), de modo de garantizar una continuidad en el seguimiento a la acción estatal, caracterizada por la mediación del clientelismo, el coyunturalismo y la ausencia de políticas de Estado.

4. La apropiación de un proceso por parte de una población meta garantiza su sostenibilidad. Esta se logra cuando la intervención genera saberes y capacidades en la población y en la medida en que ésta tiene una participación activa en todo el proceso, constituyéndose en protagonista del mismo.

5. La capacitación se reveló como una de las estrategias más exitosas de los proyectos y programas de Esquel. Se constituyó en motor del desarrollo, fue eficaz en el

¹⁶ Lección planteada en Taller Institucional, Quito, 10-03-03.

empoderamiento de poblaciones excluidas, fue un medio de establecer alianzas con sectores "difíciles" (v.gr, empresarios), y un medio de posicionamiento de nuevas ideas-fuerza, generando resultados positivos en proyectos de orientación masiva.

6. Las experiencias reafirmaron la fé en el protagonismo de los pobres, sus potencialidades, manifestándoles, además, como excelentes deudores/pagadores y poniendo al descubierto su enorme solidaridad en tiempos de crisis (que contrasta con la indiferencia de las élites).

7. Las poblaciones empoderadas revelaron un gran potencial de protagonismo social en pro del desarrollo y la democracia. No obstante, el empoderamiento en sí se evidenció como fórmula insuficiente, e, incluso, engañosa de construcción alternativa, porque no se puede "adquirir poder" en abstracto, sino bajo reglas concretas de juego, delimitadas por el sistema político existente. Tal realidad puso en evidencia también los límites de la intervención desde la sociedad civil. De las experiencias emergió la necesidad de cuestionarse el tema del poder en la intervención social: es necesario partir de un concepto de poder y de objetivos de poder alternativos que orienten un proceso de empoderamiento bajo premisas y parámetros críticos al poder y su manejo vigente.

8. Los líderes tradicionales o insertos en la lógica de la práctica estatal, no son los interlocutores más apropiados en los procesos orientados a la concertación. Dado que tales procesos responden a una nueva cultura política democrática -por construir- sus interlocutores apropiados son las poblaciones jóvenes a las que se les debe entrenar en nuevas prácticas de diálogo y concertación. La estrategia inductiva de base territorial -desde lo local a lo nacional-, se reveló apropiada para armar procesos de concertación alrededor de propuestas emanadas de actores sociales diversos, de perfil masivo y espacialmente dispersos.

9. La experiencia confirmó la validez del modelo de inversión en riesgo como una opción de desarrollo, evidenciando que la solidaridad (riesgo) y el negocio (lucro) parecerían factibles cuando en un proyecto económico se combinan adecuadamente diversos factores capaces de sostenerlo en un contexto de crisis e incertidumbre. No obstante, también se aprendió que la lógica de funcionamiento de una ONG no es fácilmente compatible con la lógica de funcionamiento de una empresa. En efecto, la orientación sin fines de lucro vis a vis la búsqueda de lucro; la necesidad de un marco flexible en la planificación, determinada por la variación en la agenda de los donantes, versus la necesidad de una planificación estricta determinada por la competencia mercantil; la modalidad lenta en la toma de decisiones vis a vis la demanda de tomas de decisiones rápidas y sobre la marcha empresarial, entre otros, son factores que evidenciarían la dificultad de compatibilizar los intereses de la ONG y de las empresas para desarrollar un proyecto institucional común. En el marco de una crisis integral como la que ha afectado al Ecuador desde mediados de los años 90, tales dificultades se agudizaron dada la escasez de recursos disponibles -que presionan a las ONGs hacia una orientación abierta y flexible para captar recursos-, mientras, en el marco de una creciente inestabilidad, las iniciativas empresariales ven contraer sus mercados y recursos. La experiencia le enseñaría a Esquel que, en tales circunstancias, el concepto de *holding* como modelo institucional es inviable.

10. La inversión en becas es altamente eficiente: demanda relativamente pocos recursos y genera impactos reales al brindar, a poblaciones excluidas, oportunidades que, en

condiciones normales, nunca las hubiera tenido, y producir un efecto irreversible en sus vidas.

La experiencia de Esquel, la de un importante sector de la sociedad civil ecuatoriana, nos pone de cara al rostro positivo, creativo, pujante, de un país, presentado en el escenario mediático de los últimos años, como sin viabilidad alguna. A diferencia del discurso del poder, caracterizado por una degradación cotidiana de lo que hemos sido y somos los/as ecuatorianos/as, entre los protagonistas de esta historia se ha podido apreciar un profundo sentido de identidad cultural, una apuesta por el país, una confianza en las potencialidades de los/as ecuatorianos/as y una enorme vocación solidaria. Son sin embargo, realidades que “no existen” en una sociedad mediática, en la que la conexión del ciudadano con “lo real” pasa por los *mass media*, capaces incluso de “crear realidades”. Por eso mismo, la acción de Esquel y del Tercer Sector no debe ser silenciada o ignorada. Su experiencia contiene una nueva pedagogía de autoafirmación identitaria, de autoestima y autovaloración nacionales, que vale la pena oponerla a esos imaginarios negativos sobre la ecuatorianidad y aportar, así, a la construcción de un nuevo sentido de pertenencia colectiva.

Los Chillos, 15 de agosto de 2005