

## **PRIMERA FASE (1990-1994)**

## II. Bases institucionales

La primera fase de vida de Fundación Esquel arrancó formalmente el 31 de agosto de 1990 y culminó a fines de 1994. Fue una fase caracterizada por su edificación institucional y posicionamiento societal. Se pueden distinguir dentro de ella dos subfases: una primera (de agosto de 1990 a marzo de 1992) en la que se elaboró y discutió el diseño institucional, al mismo tiempo que se gestionaron y obtuvieron sus primeras donaciones; y una segunda subfase (abril de 1992 a fines de 1994) en la que se arrancaron sus primeros programas de envergadura. En su historia real también se distingue una fase de pre-intervención caracterizada por la lenta gestación de la idea durante más de una década (1978-1989).

### A. La gestación

"...(E)s difícil precisar cuándo se originó...el sueño", decía Cornelio Marchán en el décimo aniversario de Esquel, "pero empezó -añadía- con el repliegue de las dictaduras y el retorno al proceso democrático"<sup>1</sup> en Ecuador y América Latina. En efecto, 1978, año en el que se aprueba vía referendun la décimo octava Constitución ecuatoriana, es el año que marca la gestación del "sueño" de Esquel, cuando un grupo de profesionales ecuatorianos/as y latinoamericanos/as se reúnen en Quito y conforman un "grupo de trabajo" orientado a compartir experiencias en torno a los problemas del desarrollo del continente. La coyuntura del exilio había puesto en contacto a estos/as expertos/as, quienes, en algunos casos, habían

---

<sup>1</sup> Cornelio Marchán, Discurso en el Décimo Aniversario de Fundación Esquel (mimeo, s/f:1)

sido acogidos por el Estado ecuatoriano como refugiados, logrando reconstruir aquí sus vidas familiares y laborales. Fue, precisamente, un argentino que vivía en Quito y trabajaba en la OEA, Roberto Mizrahi, el promotor de esta iniciativa a la que se sumarían, entre otros, los/as ecuatorianos/as Cornelio Marchán, Boris Cornejo y Betsy Salazar (Adoum,1995:9; s/a1,s/f:3;).

El denominador común de estos/as intelectuales era su voluntad de afirmación de "la independencia intelectual del continente". Sentían "que las respuestas, que pretendían validez universal, provenían de otras latitudes", que respondían "a los intereses y...visiones particulares de las grandes potencias...del Norte"; se descubrían "diferentes a la descripción que de sí mismos hacían aquellos libros" y, en ese proceso, algo iba quedando claro: una identidad común. No quedaba duda: "(p)ertenecíamos al Sur y debíamos consolidar una nueva forma de organizarnos que potencie y canalice la voluntad de cambio que se sentía en nuestra sociedad civil" (FE,1995:5; FE,2001:8).

Fue así como decidieron recurrir a la geografía para bautizarse como grupo, encontrando en el mapa el pueblito de Esquel, en Argentina, en el extremo meridional de América Latina, como símbolo de una iniciativa que (surgía) en el Sur, que representaba "la necesidad y el potencial de buscar soluciones prácticas que surjan de las demandas y las iniciativas de las comunidades mismas" (FE,septiembre1992:29; s/a3,s/f:4) "No se dijo más - se testimonia en una memoria-. En medio de las bromas que coronan siempre los hallazgos de los intelectuales, la propuesta quedó sellada" (FE,1995:5). Así nació en 1978, en Quito, el Grupo Esquel como una "red informal de profesionales y organizaciones vinculados con el desarrollo, sin recursos financieros propios...(y) basado primordialmente en el esfuerzo voluntario de sus miembros"(G.Esquel,mayo1991:7) Fue, pues, primeramente, una organización con identidad y vocación latinoamericana que encarnaba una alianza de intelectuales del Sur.

Cuando en los años 80 los latinoamericanos exiliados del Grupo Esquel retornaron a sus países continuaría el intercambio de experiencias por medio de estudios, investigaciones, realización de talleres, foros, seminarios y encuentros entre ellos en diversos puntos del continente. Algunos se vincularían a organismos multilaterales (BID, Banco Mundial). Hacia fines de los 80 Juan Felipe Yriart (Pdte. de Grupo Esquel) y Roberto Mizrahi conocerían a Peggy Dulany y Bruce Shearer del Instituto Synergos (IS) -estadounidense- (Adoum,1995:10), una organización sin fines de lucro, creada en 1987 con el objetivo de impulsar "los esfuerzos de gobiernos, corporaciones, individuos y del tercer sector dirigidas a encontrar soluciones para un desarrollo local efectivo y sostenible" (s/a2,s/f:1) En este intercambio se llegó a la conclusión de que sería más viable, para conseguir financiamiento, impulsar la formación de "grupos nacionales autónomos", de fundaciones con "fondos dotales propios" (GE,1991:4,7). Desde entonces la red empezó a evolucionar en esa dirección: hacia mayo de 1991 se daba cuenta de la existencia de seis "grupos nacionales autónomos" y tres afiliados. Uno de ellos era el de Ecuador<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Grupos nacionales autónomos en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay; afiliados: Bolivia, Costa Rica y Honduras (Grupo Esquel,mayo1991:4)

## B. Esquel-Ecuador y la construcción de su alianza estratégica

En 1989 Roberto Mizrahi, que por entonces trabajaba en el BID, se encontraba con Cornelio Marchán en el aeropuerto de Miami y le contaba del hallazgo del Instituto Synergos (IS), una "ONG nueva que quería dedicarse a consolidar ONGs nuevas", planteándole la iniciativa de crear una Fundación Esquel en Ecuador. Marchán aceptó el reto. Por aquel entonces él estaba a la cabeza del CONADE, la entidad encargada de la planificación del país, en la que también trabajaba Modesto Rivas, y ya había manifestado intenciones de abandonarla. Un cierto desencanto de la acción estatal precipitó dicha aceptación:

Yo veía, cuando estaba en el gobierno de Borja, que no necesariamente el mejoramiento de la macroeconomía genera mejoramiento de vida de la gente. Decidí salirme del gobierno y meterme de cabeza a liderar esta organización",

testimonia C. Marchán<sup>3</sup>. Así pues, junto con el núcleo ecuatoriano del Grupo Esquel comenzó a materializar la idea. Se armaron, entonces, algunas reuniones con el IS mediante las cuales conocerían a Peggy Dulany, su Presidenta, quien, más adelante, le "abriría las puertas" de otras instituciones. Para el IS este contacto también constituía una oportunidad de hacer realidad su proyecto (Adoum,1995:11). En septiembre y noviembre de 1989 se iniciaría la actividad de la entidad en gestación, con la ejecución de un taller y un seminario sobre niñez y microempresa, respectivamente, para el que se había conseguido algo de financiamiento<sup>4</sup>.

Entre enero y agosto de 1990, antes de constituida formalmente, comenzaba su febril organización. "(N)ació a la manera que lo hacen las ideas nuevas: lo hizo lentamente, intensamente...", señala C. Marchán<sup>5</sup>. Betsy Salazar recuerda: "Con el saldo que quedó del seminario de microempresas hicimos los primeros estatutos"<sup>6</sup> en enero de 1990 y pocos meses después los presentaron al Ministerio de Bienestar Social (MBS) para su aprobación.

En abril de ese mismo año se reunían los miembros fundadores de la organización. Ellos/as eran, los/as ecuatorianos/as Cornelio Marchán, Boris Cornejo, Betsy Salazar, Modesto Rivas, Luz Helena Burbano, Nelson Herrera, César Jaramillo, Marco Jaramillo, y el chileno Santiago Quevedo junto con el argentino Hugo Barber (Adoum,1995:11). Todos eran profesionales con una vasta trayectoria en el campo del desarrollo tanto en el ámbito público como en el privado e internacional<sup>7</sup>. De éstos/as, cuatro conformaron el núcleo organizador:

---

<sup>3</sup> Entrevista, Quito, 4-10-02.

<sup>4</sup> Entrevista a Betsy Salazar, Quito, 19-10-02.

<sup>5</sup> Discurso en el décimo aniversario de F. Esquel (mimeo, s/f:1)

<sup>6</sup> Entrevista, Quito, 19-10-02. Sus autores fueron Santiago Quevedo (chileno), Betsy Salazar y Luz Helena Burbano

<sup>7</sup> Cornelio Marchán, Modesto Rivas y Marco Jaramillo aportaban con su reciente experiencia en planificación en el sector público; Boris Cornejo y Santiago Quevedo habían sido funcionarios internacionales; Betsy Salazar, Luz Helena Burbano, Nelson Herrera y César Jaramillo habían trabajado en proyectos de desarrollo en FODERUMA, SEDRI, FONADES Y CONAUPE. (Entrevista con Betsy Salazar, Quito, 19-10-02). Para Javier Ponce, encarnaban dos vertientes: una tecnocrática a alto nivel; otra militante, promotora del cambio social (s/f:55-56).

Cornelio Marchán, Boris Cornejo, Betsy Salazar y Santiago Quevedo. Trabajaban infatigablemente, inicialmente de modo voluntario. Al principio funcionaron en el domicilio de Betsy hasta el mes de abril, cuando se trasladaron a su primera oficina<sup>8</sup>. "Nos arrendaban a crédito con muebles y computadoras" rememora Betsy Salazar<sup>9</sup>. Allí permanecerían hasta diciembre de ese año, cuando se pasaron a su primera oficina formal que la ocuparon hasta inicios de 1993<sup>10</sup>. El equipo original causó una excelente impresión al IS. Sobre este diría Bruce Schearer que "estaba compuesto de personas que tenían gran visión y entrega...(E)llos realmente querían un cambio del país" (citAdoum,1995:11)

Synergos, a su vez, les pondría en contacto con la Fundación Rockefeller (FR), cuyo Vicepresidente, Peter Goldmark "tuvo una muy buena química con Esquel" e hizo la primera donación de \$180.000 "con la que nos pusimos a trabajar". La organización aún no estaba legalmente constituida, y este financiamiento tenía el objetivo de auspiciar la elaboración de estudios que demostraran su "viabilidad institucional" de modo de poder acceder a mayores recursos de la misma fuente<sup>11</sup>. Con esos recursos y la contratación de algunos consultores, el equipo base continuó en su ardua labor de diseño institucional (reglamentos, políticas, estrategias, sistemas de seguimiento y evaluación, etc), e inició los estudios de factibilidad financiera que arrancaron en septiembre de 1990 y se prolongaron hasta marzo de 1991. Al mismo tiempo, decidieron enviar a dos funcionarios para que visitasen experiencias similares en otros países (Adoum:1995). "Fue una etapa muy rica", manifiesta Cornelio Marchán.

El 31 de agosto de 1990 el MBS aprobaba los estatutos de Fundación Esquel mediante el Acuerdo Ministerial No.01594 (s/a4,s/f:1). El 25 de enero de 1991 la Asamblea General de socios fundadores elegía el Directorio<sup>12</sup> y a fines de enero de ese año iniciaba oficialmente sus operaciones. Pero, para entonces, ya se había puesto a consideración de la comunidad académica y técnica la propuesta institucional, cerrando el ciclo de diseño orientado a garantizar una intervención racional, viable y potencialmente exitosa.

Synergos continuó apostando a favor de FE, y, por medio de Regina Rippetoe y Bruce Scherer, dió asistencia técnica para la presentación de una nueva propuesta a FR. En 1991 esta fundación les otorgó \$350.000 adicionales<sup>13</sup> que le permitió a Esquel arrancar con sus operaciones y empezar a financiar los primeros proyectos que había receptado ya a fines de 1990 (Adoum,1995:15)<sup>14</sup>, mientras continuaba elaborando una propuesta formal de mayor

---

<sup>8</sup> Ubicada en el 5to piso de una oficina del edificio Torres de Marfil (Entrevista con Betsy Salazar, Quito, 19-10-02).

<sup>9</sup> Entrevista, Quito, 19-10-02.

<sup>10</sup> En el Edificio Albatros ubicado en la Av. Shyris 1240 y Portugal, ofic 201 (s/a4, s/f:4) También entrevista con Betsy Salazar, 19-10-02.

<sup>11</sup> Entrevista con Cornelio Marchán, Quito, 4 y 11-10-02.

<sup>12</sup> Sobre su modo de integración se hablará más adelante.

<sup>13</sup> Desglosados en dos donaciones: una de \$250.000 y otra de \$100.000, según FGE-E,marzo15,1994:11.

<sup>14</sup> Según el informe de avance de 1990 (s/f4:4), a 10 meses de su "constitución informal" había recibido 9 perfiles de proyecto y tenía 15 proyectos listos para ejecución.

envergadura.

Al parecer, los estudios y evaluaciones realizados no fueron suficientes para FR. Goldmark había expresado que "el decidiría apoyar a F.Esquel luego de visitar el Ecuador"<sup>15</sup>. En mayo de 1991 arribaba al país y visitaba proyectos en Imbabura, Cuenca y Guayaquil. Solo luego de esa observación *in situ*, se decidiría apoyar a la naciente organización con una donación sustantiva que se cristalizaría en septiembre de ese año y que constituiría el aporte principal recibido por la organización en esta primera fase de vida institucional<sup>16</sup>. Por su intermedio, además, F. Esquel entraría en contacto con otra ONG, la International Youth Foundation (IYF), recién constituida en 1990 y que "estaba buscando un socio en América Latina" que trabajase con niños y jóvenes<sup>17</sup>. Ellos también visitaron el Ecuador y algunos proyectos e intercambiaron, con los directivos de Esquel, enfoques y estrategias de trabajo hacia esas poblaciones. La naciente organización también convenció a IYF convirtiéndola en un nuevo e importante socio.

### **C. El diseño institucional: Una intervención racional**

Esquel abordó su intervención sobre la realidad de un modo racional y científico, es decir, con una perspectiva moderna. Este será su método general de procedimiento. Cabe, por lo tanto, examinar qué proponía ese original diseño institucional en el que tan arduamente trabajaron sus mentalizadores entre 1990 y 1991.

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

Los *Estatutos* de Fundación Esquel establecieron su "objetivo básico": "...contribuir al desarrollo social, económico y cultural de la población más necesitada del Ecuador...(apoyando) las iniciativas creadoras y la capacidad de autogestión de las propias comunidades" (s/a5,s/f,pn). Se trataba, nada menos, que de "contrarrestar la pobreza sobre la base de un *nuevo modelo de desarrollo*", de generar "nuevas visiones", "nuevos enfoques y perspectivas" sobre el mismo, objetivo de "grandes proporciones" que se orientaba al cambio multidimensional de la crítica realidad ecuatoriana de los 90 (FE,septiembre1992:11; s/a6,s/f:1; s/a12,s/f:4).

En sus *Políticas y Estrategias* se sentaron sus objetivos específicos y "principios institucionales"<sup>18</sup> sintetizados en su filosofía de acción basada en "el respeto a todas las

---

<sup>15</sup> Entrevista con Cornelio Marchán, 4-10-02.

<sup>16</sup> Entrevista con Cornelio Marchán, Quito, 4-10-02; Betsy Salazar, Quito, 19-10-02.

<sup>17</sup> Entrevista con Modesto Rivas, Quito, 25-09-02.

<sup>18</sup> Los objetivos específicos eran: mejorar la calidad de vida de poblaciones en situación de pobreza, fortalecer la organización social comunitaria y apoyar su desarrollo autónomo, promover la participación activa de los marginados en el conocimiento y cambio de su realidad, transferir tecnología orientando su asimilación crítica, evaluar el impacto de su intervención y socializar sus experiencias, así como, propiciar el desarrollo de las ciencias sociales (s/a1,s/f:6-7). Los "principios institucionales" eran: respeto a la legislación ecuatoriana, respeto al ser humano y a sus derechos, solidaridad "con

creencias e ideologías, en la solidaridad con los más necesitados y en el fortalecimiento de los principios democráticos que permitan el logro de la justicia social en un contexto de pluralismo y tolerancia"(s/a3,s/f:7).

Partía de las siguientes premisas: 1) "toda persona en circunstancias iguales, tiene el mismo potencial para desarrollarse", siendo su único impedimento "las anacrónicas estructuras ... existentes..." (FE,1992:31; s/a3,s/f:12); y 2) la conversión de los sujetos sociales en protagonistas de su desarrollo a través del descubrimiento y fortalecimiento de sus potencialidades<sup>19</sup>. Por consiguiente, su enfoque se construía "lejos del asistencialismo y del paternalismo" al que rechazaba porque "genera y condiciona dependencias" (FE,1992:16;S.Quevedo,1993:2).

Como vemos, su filosofía de acción se inscribía en los ejes desarrollo y democracia. Pero, cabe preguntarse ¿cómo conceptualizaba la naciente organización dichos ejes?<sup>20</sup> Al respecto dice C. Marchán:

Quando creamos Esquel ya no estábamos de acuerdo con los conceptos convencionales de desarrollo...como crecimiento económico. Estábamos más por un concepto que iba del lado del desarrollo humano. Por eso para nosotros se debía mejorar la economía y la democracia. Era importante no solo que crezca el PIB, sino que haya acceso a ciertos servicios: educación, salud, servicios básicos, vivienda, y que también haya participación, una democracia que cree espacios de participación<sup>21</sup>.

Por consiguiente, FE se inscribe en esa corriente del desarrollo que lo aborda con un *enfoque integral*, enfoque que ha acompañado todas sus fases de evolución institucional, constituyéndose en su "eje conceptual transversal". Desde esa perspectiva, institucionalmente define el desarrollo como una práctica orientada a incidir "tanto en aspectos económico productivos como sociales" con el fin de "mejorar las condiciones de vida" de los más pobres mediante el fortalecimiento de sus "potencialidades internas y externas" que los conviertan en protagonistas de su propio cambio<sup>22</sup>.

En cuanto a su comprensión de la democracia, Esquel la entiende como "un estilo de vida, un proceso de reestructuración de las instituciones de la sociedad civil"<sup>23</sup>. Apuesta por

---

los más necesitados", pluralismo, respeto a la diversidad étnico-cultural del país, sostenibilidad ambiental, promoción de la descentralización y apoyo a las iniciativas de los poderes locales, orientación práctica en la acción y generación de mecanismos destinados a movilizar recursos (s/a1,s/f:7-8)

<sup>19</sup> El epígrafe de su *Informe Anual 1991-92* plantea esto (p.1)

<sup>20</sup> Cabe señalar que en los cientos de documentos procesados no hemos encontrado una definición explícita de desarrollo. Lo que se formula a continuación proviene, fundamentalmente, de entrevistas y de los resultados del *Tercer Taller de Sistematización de la Experiencia de F. Esquel*. En cuanto a la democracia, de todos los documentos leídos hemos podido extraer un solo concepto explícito para esta fase.

<sup>21</sup> Entrevista, Quito, 4-10-02.

<sup>22</sup> s/a, "Ayuuda Memoria. Taller para la sistematización de la experiencia institucional de Fundación Esquel" (mimeo, s/f4:3passim)

<sup>23</sup> En el documento "Conversatorio sobre 'Iniciativas de Participación Ciudadana'" del Foro de la Ciudadanía (28-08-1995).

una democracia participativa al decir "...el desarrollo humano tiene que basarse en un consenso nacional...(e)n un proceso participativo"(FE,1995:2), y parece adherirse a un concepto de ciudadanía entendido como la "participación y responsabilidad de las personas en la construcción de una sociedad democrática, donde se eleve la calidad de vida y en donde la persona intervenga decisivamente para resolver sobre alternativas de mejoramiento colectivo"<sup>24</sup>.

Hay que enfatizar que la institución concibe a esos conceptos no como artefactos fijos, sino "en construcción"<sup>25</sup>

## **2. Marco Legal**

El marco legal y normativo de funcionamiento institucional estuvo dado por los *Estatutos* y el *Reglamento General*. El primero definía los objetivos, el carácter de la estructura institucional, su modo de funcionamiento, el manejo de sus bienes y patrimonio (s/a,s/f). Los primeros estatutos fueron aprobados por el MBS el 31 de agosto de 1990. El 27 de febrero de 1992 la Asamblea General Extraordinaria y el Directorio los reformaron (FGE-E:sept91-jul92:9)<sup>26</sup>. El reglamento fue aprobado por el Directorio el 21 de noviembre de 1991 mediante resolución 008 y fue reformado también en 1992. Establecía las condiciones de trabajo de los/as funcionarios/as en la institución enmarcadas en sus objetivos, políticas y estrategias<sup>27</sup>.

## **3. Estructura institucional**

En la estructura institucional se pueden distinguir dos niveles: a) un nivel directivo constituido por instancias responsables de la elaboración de políticas y toma de decisiones, también compuesto por órganos de carácter consultivo; b) una estructura operativa encargada de la ejecución de políticas y decisiones institucionales, que también comportaba niveles de responsabilidad en la toma de decisiones.

### **a. La estructura directiva**

---

<sup>24</sup> Este concepto ha sido extraído del documento s/a, "Notas respecto a la identidad del joven urbano popular" (mimeo, s/f) p 29. La investigación sobre este tema fue realizada por miembros de la ACJ (Santiago Ortiz, Henry Betancourt y Jorge Maguiña con apoyo del Comité de Jóvenes de la ACJ que se plasmó en el libro *La identidad del joven urbano popular*, que fue apoyado por FE.

<sup>25</sup> Expresado en el taller de sistematización de la experiencia de Esquel, Quito, 10 de marzo, 2003. Véase Ayuda Memoria, p. 7.

<sup>26</sup> Reformas sobre el modo de funcionamiento del Directorio y sobre la designación del Director Ejecutivo (Véase s/a,febrero27,1992:1-3)

<sup>27</sup> Estuvo compuesto originalmente por dos capítulos (normas generales e instrucciones) a los que se anexaron dos instructivos (estructura organizativa y funciones institucionales y control de activos) (B.Salazar,mayo2000:1-2).



Estaba compuesta por la Asamblea General, el Directorio, la Dirección Ejecutiva y el Consejo Asesor. En esta estructura se dió primacía al Directorio por sobre la Asamblea General<sup>28</sup>, y el Consejo Asesor, pensado como un "cuerpo consultivo" que reuniese a "personalidades relevantes, nacionales e internacionales" (s/a1,s/f:16) nunca fue conformado y hasta hoy (2003) constituye una aspiración de Esquel<sup>29</sup>.

### a.1 El Directorio

En la estructuración del Directorio y en la importancia que se la ha atribuido desde los inicios de su vida institucional, se registró la mediación de los aliados externos, entonces en camino de convertirse en estratégicos. En efecto, una de las recomendaciones de la FR y del IS era que se conformase un Directorio con personalidades de distintas regiones, con equidad de género, con empresarios, señala Betsy Salazar<sup>30</sup>. Synergos, además tendría un rol activo en su conformación<sup>31</sup>.

La estructuración del directorio duró varios meses<sup>32</sup>. Lo primero que se hizo fue comprometer en la empresa a Alfredo Pareja Diezcanseco y a Luis Gómez Izquierdo<sup>33</sup>. La tarea, entonces, corrió a cargo de una "comisión de designación" compuesta por ellos y por Cornelio Marchán. La selección de sus integrantes fue muy cuidadosa, buscando la representación de la "diversidad política del país", de "un cierto equilibrio" regional, social, y, especialmente, buscando "que sea gente irreprochable por sus virtudes cívicas y honestidad, sin importar su partido político". El Directorio inicial expresó "una alianza social ... entre empresarios progresistas e intelectuales de clase media", perfil original que se mantiene hasta hoy<sup>34</sup>.

---

<sup>28</sup> Según el documento *Políticas y Estrategias* se le atribuían funciones legislativas y de supervigilancia (s/a1, s/f:16). Sin embargo, según Betsy Salazar "en el estatuto a la Asamblea de Socios fundadores no le dan ninguna atribución pues se prioriza al Directorio" (Entrevista, 19-10-02)

<sup>29</sup> Entrevista con Cornelio Marchán, Quito, 4-10-02.

<sup>30</sup> Entrevista, Quito, 19-10-02. Para Peggy Dulany, la tarea más importante de una organización social es el establecimiento de su directorio, cuyos miembros deben ser escogidos en base a su integridad, compromiso con las comunidades locales, representatividad de los diferentes sectores del país, por su efectividad y por una filosofía común (november1992:4). Estos criterios intervinieron en la conformación del Directorio de FE.

<sup>31</sup> Luis Gómez Izquierdo testimonia que Peggy Dulany le propuso ser Vicepresidente de FE, cosa que inicialmente no aceptó. Lo haría meses después (Entrevista, Quito, 12-09-02).

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

<sup>33</sup> A. Pareja D., prestante intelectual del movimiento cultural terrigenista de los años 30 que había desempeñado en el gobierno de Roldós la cartera de RREE; Luis Gómez Izquierdo, empresario guayaquileño que había desempeñado altos cargos políticos en algunos gobiernos: Subsecretario de OOPP y Ministro del Tesoro del gobierno de Camilo Ponce Enríquez (1956-1960); Ministro de Finanzas de Velasco Ibarra (1968-1972). Véase Ortiz Crespo, 2001:5.

<sup>34</sup> Entrevista con Cornelio Marchán, Quito, 4-10-02.

El 25 de enero de 1991 la Asamblea General de socios fundadores eligió al Directorio integrado por once personas: Antonio Acosta, Teodoro Coello, Gonzalo Córdova, Roberto Dunn Barreiro, Marcia Gilbert, Luis Gómez Izquierdo, Jaime Mantilla, Alfredo Pareja Diezcanezo, Patricio Ribadeneira, Nila Velásquez y Alexandra Kennedy (s/a, marzo 21, 1991:1; s/a, enero 25 1991:2). A. Pareja D. y L. Gómez I fueron designados como Presidente y Vicepresidente, respectivamente. El Directorio constituía, según Esquel, "...un crisol... del consenso nacional alrededor de los temas más urgentes del desarrollo social" (s/a6, s/f:2); y, según la evaluación de Carrasco et al., era "altamente respetado" y tenía "gran credibilidad frente al gobierno, el sector privado y las ONGs" (1991:3). Su carácter, sin embargo, era más consultivo que político-administrativo, es decir, cumplía un rol legitimador de la política y estrategia institucionales<sup>35</sup>. Inicialmente, debía reunirse cada dos meses; pero con las reformas de febrero de 1992 se estipuló que se juntase al menos una vez cada semestre. En la práctica, "no hubo una periodicidad fija" de sesiones, sino una convocatoria "cada vez que sucedía algo importante"<sup>36</sup>. Y aunque en los *Estatutos* se estipulaba su rol "participativo" en la vida institucional, éste tendió a darse más de acuerdo a la voluntad individual que como política del colectivo<sup>37</sup>. Su toma de decisiones se hacía por consenso.

En 1993 falleció A. Pareja Diezcanezo, tomando la posta de la Presidencia, L. Gómez Izquierdo, quien fue reemplazado en la Vicepresidencia por un nuevo miembro, Gustavo Noboa Bejarano<sup>38</sup>. A fines de 1993, además de Noboa B., se habían incorporado Hugo Lora, Marcel Laniado y Monseñor Luis Alberto Luna Tobar contándose doce miembros (FE, 1994:42)<sup>39</sup>. La renovación del Directorio no siguió, sin embargo, la rutina estatutaria, sino que obedeció más bien, al retiro de sus miembros debido a nuevos compromisos profesionales o políticos asumidos, rasgo que se mantendrá en sus diversas etapas<sup>40</sup>.

## a.2 Presidencia Ejecutiva

---

<sup>35</sup> Según el art. 14 de los Estatutos, sus responsabilidades eran: identificar y definir las políticas; aprobar las estrategias de inversión y financiamiento, el plan de trabajo del PEj; autorizar acuerdos institucionales, determinar nuevas áreas de programas, apoyar proyectos por montos superiores a \$100.000 y designar PEj (cit por Adoum, 1995:5). Sin embargo, según Jaime Mantilla, "No son directores que se reúnan para tomar decisiones administrativas. Es, más bien, un organismo consultor. Pone el gran marco alrededor del que la gente se mueve. El Directorio no impone soluciones. La administración consulta; el directorio conoce el tema". (Entrevista, Quito, 17-10-02)

<sup>36</sup> Entrevista con Luis Gómez Izquierdo, Quito, 12-09-02.

<sup>37</sup> Según lo testimonial Gómez Izquierdo y J. Mantilla, en entrevistas, Quito, 12-09-02 y 17-10-02, respectivamente.

<sup>38</sup> El 22 de enero de 2000 asumió la Presidencia de la República del Ecuador, luego de la caída de Jamil Mahahud.

<sup>39</sup> Se habían retirado Teodoro Coello y Roberto Dunn.

<sup>40</sup> El Estatuto establece que cada tres años se debe renovar un tercio del Directorio y que el Comité de Nominaciones debe proponer candidaturas. "En la práctica se han renovado períodos de unos, y otros han salido por ocupaciones o compromisos", señala Cornelio Marchán (Entrevista, Quito, 4-10-02).

El Directorio designó a Cornelio Marchán como Director Ejecutivo en su sesión constitutiva del 25 de enero de 1991. Un año después, el 27 de febrero de 1992, se cambiaría la denominación de director por la de Presidente Ejecutivo (PEJ), vigente hasta hoy (s/a,enero25,1991:1; s/a,marzo21,1991:1; s/a,febrero27,1992:1-3). El PEJ, junto con el Presidente y Vicepresidente del Directorio conformaron la Comisión Ejecutiva<sup>41</sup>, un órgano de dirección intermedio. De todas estas instancias, la PEJ era la que centralizaba la toma de decisiones, según se desprende de sus atribuciones<sup>42</sup>. Este diseño institucional de corte centralista fue intencional.

Buscamos -dice C. Marchán- una estructura institucional en la que su fuerza esté en la Presidencia Ejecutiva. Estábamos asustados de que algunas ONGs buenas se habían roto, o por ser muy democráticas, o porque se habían politizado. Queríamos evitar eso. Pensamos: saquemos la política por fuera, demos fuerza a la Presidencia Ejecutiva, al Directorio (no a la Asamblea), definamos una misión institucional<sup>43</sup>.

En el marco de este modelo centralista, la toma de decisiones, sin embargo, siempre se hizo previa consulta y por consenso.

## **b. Estructura operativa**

La estructura operativa tuvo un diseño "modular", "bastante simple y eficiente", al decir de Boris Cornejo<sup>44</sup>. Estaba compuesta por tres "unidades" (s/a9,s/f:1): la Dirección de Operaciones (DO), que para 1992 se denominará Dirección de Programas (DIPRO)<sup>45</sup>, bajo la conducción de Santiago Quevedo, encargada del manejo de los proyectos denominados FAGC y PECs<sup>46</sup>; la Dirección de Desarrollo y Comunicaciones (DD), a cargo de Boris Cornejo, encargada del desarrollo institucional: obtención de fondos, relaciones institucionales y el manejo de los "proyectos institucionales", centrados en las áreas de

---

<sup>41</sup> Su función es la de aprobar normas financieras, balances e informes técnicos y el Informe Anual del PEJ. (FE-E,octubre1993:17)

<sup>42</sup> Son funciones del PEJ: Dirigir y ser responsable por las operaciones de la Fundación; obedecer y hacer cumplir las leyes y regulaciones de la fundación; representarla jurídica y extrajurídicamente, preparar el reporte y plan de trabajo anual y someterlo al directorio. Obtener los recursos técnicos y financieros para que la Fundación pueda funcionar correctamente; proponer lineamientos para las inversiones financieras de la Fundación y presentarlo ante el Comité Ejecutivo para su aprobación; contratar el personal operacional; aprobar proyectos con financiamiento menor de \$30.000 y presentar al Directorio a al Comité Ejecutivo los proyectos que deben ser revisados y aprobados por estos cuerpos (art 21) (Cit en Adoum, 1995:25)

<sup>43</sup> Entrevista, Quito, 4-10-02.

<sup>44</sup> "La idea era que la DD levante el dinero, la DO lo gaste y la DAF lo administre y controle". Entrevista, Quito, 16-10-02.

<sup>45</sup> Según consta en el *Informe Anual 1991-1992*, p. 35.

<sup>46</sup> FAGC: Fondos de Apoyo a la Gestión comunitaria; PEC: Proyectos Especiales comunitarios (Véase s/a3,s/f:13-15)

"ciudadanía y concertación" (s/a9,s/f:2)<sup>47</sup>; y la Dirección de Administración y Finanzas (DAF), a cargo de Betsy Salazar, responsable del manejo financiero, que también tenía responsabilidades en el "manejo de proyectos de desarrollo rural"<sup>48</sup>. Como puede verse, dichas unidades no marcaban una delimitación de roles técnicos y administrativos entre los/as encargados/as; más bien, su gestión combinaba dichos roles, lo cual sería característico de esta etapa.

Para la coordinación y toma de decisiones se constituyó un "comité interno de proyectos" (FE-E,octubre1993:17) conformado por el PEj, los/as directores/as y los/as responsables de áreas, que se reunía semanalmente "para analizar la marcha institucional y la de los proyectos" y tomar decisiones. Además de éste, había reuniones cada quince días con todo el personal. En esta fase "no había una clara identificación de responsabilidades por áreas", sino más bien "un trabajo compartido. Funcionábamos como un comité técnico permanente de proyectos", testimonia Betsy Salazar<sup>49</sup>.

Se planeó operar con un equipo "reducido" y de "alta calidad técnica y humana", cubriendo necesidades adicionales por medio de contratos temporales de personal externo (s/a9,s/f:4). Este plan fue cumplido: en 1990 tenía una planta de 8 funcionarios/as (5 técnicos, 3 de apoyo) y para 1993-94, a pesar del ingente aumento de trabajo, apenas habían aumentado a 12 (s/a4, s/f:3; FE,1994:43). El personal rendía cuentas mediante un "sistema de reportes" a su inmediato superior (s/a9,s/f:5).

#### **4. Estrategias de financiamiento**

"La captación de recursos era central" para poner en marcha a la organización<sup>50</sup>. El estudio de factibilidad financiera, elaborado entre septiembre de 90 y marzo de 1991<sup>51</sup>, había recomendado la creación de un "fondo patrimonial" (endowment) de \$25 millones de dólares durante los primeros cinco años. Este sería constituido en dos etapas<sup>52</sup> y tendría el objetivo de asegurar, a largo plazo, su autonomía institucional y autosuficiencia financiera<sup>53</sup>.

Para ello se diseñó una estrategia diversificada de levantamiento de fondos, en la que

---

<sup>47</sup> Entrevista con Betsy Salazar, Quito, 19-10-02.

<sup>48</sup> Entrevista con Betsy Salazar, 19-10-02.

<sup>49</sup> Entrevistas con Cornelio Marchán, Quito, 11-10-02; Betsy Salazar, Quito, 19-10-02; Modesto Rivas, Quito, 25-09-02.

<sup>50</sup> Entrevista con Boris Cornejo, Quito, 16-10-02.

<sup>51</sup> Entrevistas con Cornelio Marchán, 4-10-02; Betsy Salazar, 19-10-02.

<sup>52</sup> La primera a ser ejecutada durante el primer año se orientaría a conseguir fuertes donaciones en fundaciones internacionales; la segunda en los años subsiguientes hasta el quinto año orientada a atraer recursos suplementarios (s/a12,s/f:3)

<sup>53</sup> Adicionalmente, estableció principios y recomendaciones para su manejo eficiente. Véase al respecto s/a11,s/f:18-26. También Adoum, 1995:14-15.

se priorizó el mercado de donantes del Norte<sup>54</sup>, sobre el que, por entonces, se tenía "poca información"<sup>55</sup> y a cuya identificación ayudarían los aliados externos (IS, FR), que se combinaba con la búsqueda de recursos en el sector empresarial nacional y de "ecuatorianos residentes en Nueva York" a los que se les ofrecería un "menú de opciones"<sup>56</sup>. Un pilar para ello sería la promoción de la "filantropía" local, concepto importado de la experiencia de los aliados<sup>57</sup>, que se pensaba impulsar también por medio eventos sociales y "campanas". Adicionalmente, se pensaba también en la utilización del mecanismo de "canje de deuda por desarrollo", por entonces en boga en el país y en el exterior. La DD sería la encargada de diseñar y ejecutar esta estrategia en coordinación con el resto de la planta directiva.

Ahora bien, Esquel partía de una premisa ética para el abordaje de las negociaciones con las financieras internacionales. Si el problema de la pobreza es también un problema de concentración de la riqueza mundial, entonces, la cooperación internacional debía contemplar "la transferencia de...recursos desde el mundo industrializado en beneficio de los países en desarrollo", por lo que la gestión de donaciones del Norte se convertía en un imperativo ético: era un medio de resarcimiento de la inequidad mundial (FE,1992:15). La fórmula propuesta fue de "asociación para el desarrollo" entre las organizaciones del Sur y del Norte. Esto implicaba, por consiguiente, romper con los esquemas de la generalidad de ONGs y sentarse a la mesa de negociaciones "en igualdad de condiciones": compensando su escasa capacidad de asignar recursos, con su oferta de fortalezas técnico-institucionales<sup>58</sup>. Esta premisa le dotaría de consistencia en sus comparecencias orientadas a cristalizar sus ambiciosas metas en el mundo de la cooperación técnica internacional, que, a inicios de los 90, ya había registrado cambios en sus estrategias de financiamiento<sup>59</sup>.

## 5. El diseño programático

Desde sus inicios Esquel definió dos ejes temáticos "propios" que los mantendrá a lo

---

<sup>54</sup> fundaciones, donantes privados, agencias bilaterales y multilaterales.

<sup>55</sup> Entrevista con Boris Cornejo, 16-10-02.

<sup>56</sup> Certificados de Aportación, que consistía en una donación como socios de Esquel que podía ser permanente o temporal, por tanto, deducible del impuesto a la renta, o devuelta luego de un tiempo; donaciones directas para programas o proyectos; donaciones para gastos administrativos y de equipamiento (s/a6,1/f:6; FE,1992:14-15; s/a10,s/f:1-3; FGE-E,marzo1991:28).

<sup>57</sup> Según indica Boris Cornejo en entrevista, Quito, 9-11-02. Sobre este tema volveremos más adelante.

<sup>58</sup> Entrevista con Modesto Rivas, Quito,25-09-02.

<sup>59</sup> En 1993 Santiago Quevedo indicaba que las tendencias "impuestas por los organismos mundiales" evidencian que "...en la actualidad asistimos a un notable cambio en las estrategias de desarrollo social. El enfoque asistencialista tradicional ... tiende a ser reemplazado por la generación de condiciones que permitan el autosostenimiento del proceso de desarrollo" lo que implicaba una inserción de las poblaciones "en la economía formal" (1993:8-9) Boris Cornejo también indica que a inicios de los 90 "la cooperación internacional ya había dejado ese carácter asistencial... y más bien se presentaba como una cooperación para el desarrollo..." (Entrevista, 16-10-02).

largo de su vida institucional: combate a la pobreza y fortalecimiento de la democracia<sup>60</sup>. Por aquel entonces, éstos coincidían con la agenda de la cooperación internacional "mucho más vinculada a los procesos de desarrollo y enfocada a fortalecer las capacidades locales"<sup>61</sup>. En ese marco, definió como su población objetivo a aquella "en ... situación de pobreza crítica" conformada por las "...comunidades urbanas y rurales", especialmente los "pequeños agricultores de subsistencia" y en la ciudad los/as trabajadores/as informales, específicamente niños/as, jóvenes, mujeres e indígenas, los/as más golpeados/as por la crisis (s/a1,s/f:10; s/a3,s/f:8; Adoum,1995:35), población-meta priorizada en tanto colectivo social (comunidad o sujeto social organizado) (s/a12,s/f:12). Con ellos/as también su enfoque sería el de "socios para el desarrollo", lo que implicaba la movilización de aportes comunitarios para cualquier emprendimiento (s/a10,s/f:3). Originalmente, las áreas preferentes fueron producción, desarrollo organizacional, cultura-educación y desarrollo rural (s/a1,s/f:12-13)<sup>62</sup>; y, en cuanto a cobertura, su plan era trabajar a dos niveles: micro o comunitario, y macro (regional y nacional) (s/a12,1/f:12).

La estrategia central para ello sería el "apoyo a procesos sociales en los que las organizaciones estaban insertas"<sup>63</sup>, aportando "elementos que permitan mejorar ... (su) capacidad de participación ... en la defensa de sus propios intereses" (s/a1,s/f:12, pn). Es decir, se proponía "actuar sobre lo cotidiano" y, desde ahí, "cambiar algunos factores estructurales que (impedían) el desarrollo" (Ponce,s/f:2; s/a,s/f4:6, pn) Esta estrategia, también denominada "de abajo hacia arriba"<sup>64</sup>, y sustentada en la confianza en las potencialidades humanas, buscaba convertir a las comunidades en protagonistas de su cambio (s/a1,s/f:12). Para generar tal "respuesta alternativa" debía combinar "la acción con la reflexión" (FE,1992:33).

El medio para ello sería el *Proyecto*. Entendido como "hipótesis de trabajo" su ejecución implicaba una "alteración de la realidad"<sup>65</sup>. Se lo definió 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). Originalmente, definió tres tipos de proyectos: 1) los Fondos de Apoyo a la Gestión Comunitaria (FAGC), instrumento "no convencional" consistente en la dotación de *fondos permanentes* para la ejecución de planes comunitarios; 2) los Proyectos Especiales Comunitarios (PEC), pensados como "*contribuciones únicas* para satisfacer necesidades específicas"; y 3) los proyectos institucionales orientados a su fortalecimiento y al del "sector privado voluntario en general" (s/a3,s/f:13-15).

---

<sup>60</sup> Entrevistas con Cornelio Marchán, 4-10-02; Beto Salazar, 14-10-02.

<sup>61</sup> Entrevista con Boris Cornejo, 16-10-02.

<sup>62</sup> En un documento también consta el área de medio ambiente (s/a13,s/f:1-2)

<sup>63</sup> Entrevista con Cornelio Marchán, 4-10-02.

<sup>64</sup> Expresado en el taller institucional de sistematización de la experiencia de Esquel. Quito, 10 de marzo. Véase la Ayuda Memoria pertinente, ps 5, 9 y 17.

<sup>65</sup> Entrevista con Modesto Rivas, 25-09-02.

Esquel optó por un *modelo de intermediación* al definirse como una ONG "de segundo piso", es decir, no un "ente ejecutor", sino, más bien, patrocinador de proyectos de desarrollo. Dicho modelo precisaba la construcción de alianzas con contrapartes, especialmente ONGs, que cumplirían el rol de intermediarias entre Esquel y su población meta. En este esquema, el rol de Esquel consistía, fundamentalmente, en la canalización de recursos económicos, aunque "no (abandonaba) el seguimiento" (FE,1992:31,pn). Este modelo había sido una recomendación del estudio de factibilidad financiero (Adoum,1995:13). Se trataba de "llenar un vacío en el mercado de ONGs ecuatorianas"<sup>66</sup>. Sin embargo, nunca fue una opción definitiva:

El dilema entre ser ONG de primer piso y de segundo piso fue un dilema constante pues siempre hemos querido ser más ejecutores que intermediarios. Y eso se revela en la marcha de la organización,

testimonia Cornelio Marchán<sup>67</sup>. En todo caso, fue el modelo que caracterizó la primera etapa de vida institucional, plasmándose en sus autoimágenes como "puente", "foro", "catalizadora", e "interlocutora múltiple"<sup>68</sup>.

En su cooperación con Esquel, las contrapartes debían ajustarse a un proceso que establecía fases en la formulación y ejecución de los proyectos<sup>69</sup>, criterios de selección<sup>70</sup>, y un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación orientado a la verificación del cumplimiento de sus objetivos y estrategias<sup>71</sup>. Las relaciones serían formalizadas vía contratos y/o convenios de cooperación (Adoum,1995:30).

Una intervención eficaz, sin embargo, suponía el conocimiento de la realidad y un abordaje teórico-metodológico apropiado de la misma. De ahí que Esquel propusiese una política investigativa en el objetivo de "renovar el pensamiento sobre la realidad nacional y latinoamericana". Esta tendría una triple orientación: elaboración de diagnósticos para los

---

<sup>66</sup> Entrevista con Cornelio Marchán, 11-10-02.

<sup>67</sup> Entrevista, 11-10-02.

<sup>68</sup> Véase FE,1992:11; Quevedo,1993:1; J.Ponce,s/f:47.

<sup>69</sup> Tres fases: a) perfil del proyecto para organizaciones sociales; b) preparación y presentación del proyecto; c) instalación y puesta en marcha (s/a13,s/f:2-3)

<sup>70</sup> Debían corresponder a las áreas prioritarias, a las poblaciones objetivos definidas; enmarcarse en las estrategias de Esquel (s/a13,s/f:1-2)

<sup>71</sup> El sistema de evaluación comprendía tres etapas: evaluación ex-ante o previa; evaluación concurrente y evaluación ex-post o de impacto. Lo que contemplaba cada una de estas fases puede verse en s/a14,s/f:1passim. Dentro de la evaluación concurrente se ubicaba el seguimiento y el monitoreo. Se establecía una distinción entre seguimiento y monitoreo. El seguimiento "evalúa el uso adecuado de los recursos"; el monitoreo "mide la cobertura o alcance del proyecto". El seguimiento y monitoreo precisaba el levantamiento de información sobre las actividades del proyecto por medio de varios instrumentos de investigación. Cabe señalar que, dentro de este sistema, se observa una mayor claridad conceptual y técnica sobre la evaluación que sobre el seguimiento y el monitoreo (Ibid.)

proyectos; racionalización de la práctica y formulación de nuevas metodologías; y producción de nuevos conocimientos en áreas, tales como, la economía, la sociedad y la política. En cuanto a sus procedimientos, dicha política sería académica, pero, en cuanto a su objeto y objetivos sería práctica. Incorporaría una "racionalidad instrumental" en la identificación de las problemáticas, pero se apartaría del enfoque funcionalista al que asociaba con respuestas "a ciertas demandas de carácter coyuntural"(s/a16,s/f:1-2), habiendo asumido, más bien, una perspectiva estratégica, de largo plazo<sup>72</sup>. Esta línea propuesta, evidenciaba, nuevamente, una intencionalidad racional y un enfoque moderno en su intervención.

## **6. Otras políticas institucionales**

La transparencia en el manejo de los recursos obtenidos se constituyó en política central, plasmada en una "política de puertas abiertas" a sus donantes que podían realizar auditorías "cuando lo consideren pertinente" (FE,1992:31). Desde 1992 se sometió a la auditoría de la firma internacional Deloitte & Touche, cuyos resultados siempre revelaron "pulcritud y eficiencia en el manejo de los recursos" (s/a15,s/f:1). También se planteó una política comunicacional encargada de difundir su imagen en el entorno nacional e internacional: en el primero por medio del boletín mensual *Esquela*, en el segundo a través de los aliados externos, así como de la participación de sus directivos en eventos internacionales (Adoum,1995:49).

## **7. La socialización de su diseño institucional**

El diseño institucional fue sometido al escrutinio de observadores externos mediante su discusión en dos talleres (nacional e internacional) realizados en Quito entre fines de noviembre de 1990 y mediados de enero de 1991, que convocaron a más de una veintena de expertos/as en desarrollo<sup>73</sup>. Adicionalmente, la segunda quincena de marzo de 1991 una misión evaluadora conformada por Santiago Carrasco, Francisco Cajiao y Richard Kahan analizaría la propuesta institucional. Ambos ejercicios realzaron los aspectos favorables, hicieron observaciones críticas<sup>74</sup> y formularon algunas recomendaciones orientadas a su perfeccionamiento. Entre éstas constaban las siguientes: en lo institucional, que se especialice

---

<sup>72</sup> Expresado en el Taller de Sistematización de la Experiencia, Quito 10 de marzo, 2003.

<sup>73</sup> El taller nacional se realizó en Quito del 30 de noviembre al 1 de diciembre de 1990 con la asistencia de 22 personas: 11 representantes de ONGs, 1 de un organismo internacional, 2 consultores y 8 funcionarios de Esquel. Trabajaron en base a exposición y debate de los siguientes temas: políticas y estrategias, presentación y evaluación de proyectos y diseño organizacional (s/a17, s/f:1) El taller internacional se realizó a mediados de enero y congregó a representantes de ONGs internacionales.

<sup>74</sup> Entre las críticas relevantes se planteó como "muy ambicioso el querer proponer un Modelo Alternativo de Desarrollo desde una ONG...", un tratamiento superficial de los asuntos estructurales, un modelo financiero basado en una "proyección inviable", una planeación muy general y una estructura orgánica mínima, no apta para conducir programas. (Vease s/a17,s/f:1-2; Carrasco etal,2passim).



como intermediaria financiera, desarrolle un "modelo financiero viable basado en una capitalización más lenta" y un sistema de planificación estratégica, además, de ampliar su *staff* y crear "oficinas regionales". Con relación a su población meta, se sugería que promoviese la participación popular "sin culto a la organización", apoyase sus iniciativas productivas enmarcadas en las "reglas y lógicas del mercado" y privilegiase el trabajo en lo local, con gobiernos en "ciudades pequeñas". Con respecto al Tercer Sector: que promoviese la formación de redes y fomentase mecanismos y espacios de interlocución con el Estado (coordinación ONGs-OGs, foros, etc) orientados a la propuesta de políticas sociales (s/a17,s/f:1passim; Carrasco et al,1991:1passim). Algunas de éstas fueron recogidas de inmediato (vgr., los foros). En otros casos, solo las lecciones derivadas de la experiencia confirmarían su justeza.

## **8. La gestión del financiamiento**

### **a. La negociación del canje de deuda**

La crisis de la deuda externa de 1982 había precipitado la organización de la *Coalición Deuda para el Desarrollo* (CDD), impulsada por ONGs estadounidenses, que proponía la compra o donación de una porción de la deuda externa a ser invertida en proyectos de desarrollo y que había considerado tanto a Ecuador como a Costa Rica como candidatos potenciales para su aplicación. Para que se tradujera en beneficios, la propuesta debía ser incorporada por el Estado en sus renegociaciones de deuda (1988:1-3). Paralelamente, y también a partir de dicha crisis, los países deudores crearon un mercado internacional secundario de deuda externa que desarrolló mecanismos de conversión innovadores basados en la diferencia entre el valor nominal y el valor real de la deuda externa en dicho mercado (s/a,may30,1990:1).

El 9 de febrero de 1987 el Ecuador iniciaba la capitalización de su deuda externa mediante el mecanismo de su reducción<sup>75</sup>, proceso detenido poco después al constatarse su manejo poco ético<sup>76</sup>. En noviembre de 1988, cuando iniciaba el gobierno de Rodrigo Borja, se proponía la opción de canje de deuda por desarrollo, pero sin definirse todavía un marco normativo global. Casi un año después, el 31 de octubre 1989, mediante Regulación No. 637-89, se estipulaba que la deuda solo podía ser adquirida por donaciones extranjeras entregadas a ONGs que operaban legalmente en el país y tenían por objetivo financiar actividades enfocadas hacia el desarrollo. El mecanismo propuesto fue el SWAP de dinero con el Banco Central<sup>77</sup>. Antes de ello, sin embargo, algunas organizaciones de desarrollo habían sido

---

<sup>75</sup> La capitalización implicaba un intercambio de deuda externa por stocks.

<sup>76</sup> Estaba beneficiando tanto a inversionistas extranjeros como a los bancos privados.

<sup>77</sup> Por medio del cual el BCE se comprometía a comprar el dinero de las instituciones extranjeras beneficiadas (pagándoles en moneda nacional a la tasa de cambio establecida por el BCE en el mercado de intervención) y vender esa moneda a la institución beneficiada a la fecha de cierre del acuerdo de recompra (utilizando la tasa de venta en el mercado de intervención). Los dólares adquiridos temporalmente por el BCE garantizarían una tasa de interés que iría a favor de las instituciones beneficiadas (s/a,may30,1990:4-5).

beneficiadas por los diferentes mecanismos de canje creados. Entre éstas, Fundación Natura (1987), Fundación General Ecuatoriana (1988) y, en la coyuntura del levantamiento indígena de junio de 1990, la Conferencia Episcopal Ecuatoriana (septiembre 1990) (s/a:octubre1989; s/a: septiembre1989; s/a:1992; s/a:enero1991). Fue en ese contexto favorable que "con mucha anticipación", y "desde las discusiones sobre su creación", los gestores de Esquel pensaron en la utilización de esta opción, posteriormente planteada como una de sus vías de financiamiento institucional. "Y, cuando lo hicimos -señala C. Marchán- lo hicimos nosotros solos, sin contratar a ninguna firma"<sup>78</sup>.

En marzo de 1991, luego de concluido el estudio de factibilidad financiera el Directorio de Esquel decidió solicitar a FR una donación de \$1.5 millones para financiar sus operaciones de desarrollo. Parte de estos recursos serían destinados a la compra de deuda. En el mismo mes de marzo iniciaría el trámite burocrático para acceder al mecanismo de canje ante el BCE y la Junta Monetaria (JM). La FR aprobó dicha donación, pero decidió hacerlo no directamente, sino a través de la IYF, proponiendo la formación de un consorcio FE-FR-IYF para su canalización. Dicha operación también beneficiaría a la IYF<sup>79</sup>. Esta, a su vez, condicionó la entrega de los recursos a su utilización en la constitución de un fondo patrimonial y a la inversión de sus ingresos en proyectos orientados a niños/as y jóvenes. Al mismo tiempo, la IYF convenía en que por cada dólar que Esquel levantara en el Ecuador, ella aportaría con tres más al fondo (Adoum,1995:58). En septiembre de 1991 culminaron las negociaciones entre FE-FR-IYF con la donación de \$1.5 millones y ese mismo mes FE presentaba a la JM su "Programa de Apoyo para el Desarrollo Social del Ecuador" (PDS), condición para acceder al mecanismo mencionado (FE,sept91-julio92:2).

La negociación con el gobierno fue "ardua", "larga y tediosa", "con mucha burocracia". Tuvieron "que pasar por muchas regulaciones, filtros, etc., que fueron complejos y tomaron su tiempo"<sup>80</sup>. "Había que negociar con el gobierno; había que vender la idea del proyecto", cuestión que fue facilitada por las relaciones cercanas de Cornelio Marchán con éste<sup>81</sup>. Paralelamente, buscaban en el mercado internacional "papeles de deuda convenientes", a la vez que negociaban con el donante, "que tenía que ser calificado"<sup>82</sup>. Finalmente, después de "un trabajo incesante de los ejecutivos de la entidad" el 27 de febrero de 1992, mediante Resolución No. 763-92, la Junta Monetaria aprobaba la solicitud de FE de conversión de

---

<sup>78</sup> Entrevista, 11-10-02.

<sup>79</sup> Le ayudaría a conseguir fondos de la Fundación Kellogg (s/a18,s/f:1) Información también proporcionada por Betsy Salazar en entrevista, 19-10-02.

<sup>80</sup> Entrevista con Boris Cornejo, 16-10-02. El trámite era el siguiente: una vez precalificado el proyecto por el BCE, pasaba a análisis del CONADE para su aprobación. Luego, el BCE enviaba el análisis financiero a la Junta Monetaria para otra aprobación (Adoum,1995:56).

<sup>81</sup> "Yo había salido del gobierno; estaba relacionado con todo el mundo; podía llegar a la gente, hablar con el gerente del BCE. Tenía acceso. Esa me la jalé yo solito, con el apoyo del equipo", testimonia C. Marchán (Entrevista, 11-10-02).

<sup>82</sup> Entrevista con C. Marchán, 11-10-02.

deuda externa por desarrollo y el 30 de abril se firmaba el convenio con el BCE (FE,sept91-julio92:2). Poco después, identificaron papeles de deuda en el banco J.P.Morgan de Nueva York y "entre viajes y llamadas telefónicas nosotros mismos compramos la deuda", enfatiza C. Marchán.

Así, de los \$1.5 millones donados por el consorcio FR-IYF, Esquel destinó \$1'041.000 para la compra de papeles de deuda por un valor de \$5 millones, que se canjearon, vía convenio con el BCE, por bonos por un valor \$2.5 millones, a negociarse en la Bolsa de Valores. De estos recursos, \$667.427 se destinaron a la constitución del fondo patrimonial (endowment) y el resto para financiar proyectos de desarrollo social. Los restantes \$459.000 se utilizaron en asistencia técnica, costos administrativos y de operación de la fundación<sup>83</sup>. El manejo del fondo patrimonial se hizo según estrictos criterios<sup>84</sup>. Durante los primeros tiempos, esos recursos fueron invertidos en el exterior, en bonos del gobierno estadounidense<sup>85</sup>, pero a mediados de 1994, una parte fue colocada en moneda local y en distintos bancos del Ecuador por períodos no más largos de seis meses (Adoum,1995:60).

## **b. La gestión de otros recursos**

Además de las donaciones de FR que ascendieron a \$2'030.333 entre 1990-1992<sup>86</sup>, Esquel obtuvo un importante apoyo de la IYF que canalizó \$1'036.720 entre 1991-1994. Ambas representaron el 60% del total de recursos levantados en la primera fase (*Véase Cuadros No.1 al No. 4, Anexo No. 1*). Pero, Esquel debía buscar nuevas fuentes, fiel a su estrategia diversificada de financiamiento, tarea vital a cargo de la DD. En esta primera fase fue un trabajo muy arduo según lo testimonia Boris Cornejo.

Había que hacer investigación (y aún) no había internet. Había que comprarse libros con información sobre fundaciones, organismos de cooperación, programas que estaban siendo financiados internacionalmente. Había que formular propuestas; había que hacer un trabajo importante de relaciones institucionales; había que difundir lo que es y hace la institución<sup>87</sup>.

Lo que implicaba un trabajo ímprobo de envío de cartas de presentación, perfiles de proyectos, propuestas concretas, apoyada en una agresiva política de relaciones públicas consistente en desplazamientos permanentes dentro y fuera del país, comparecencias en eventos internacionales, invitaciones a visitar la institución a los potenciales donantes, organización de reuniones sociales, entre otras. Además, había que garantizar su éxito

---

<sup>83</sup> Información proporcionada por Betsy Salazar (Entrevista, Quito, 19-10-02). Véase también FGE-E, marzo15,1994:11).

<sup>84</sup> Estos eran: a) el capital no sería tocado por ninguna razón; y b) un porcentaje de por lo menos 50% de los intereses obtenidos del fondo serían utilizados para su recapitalización (Adoum,1995:59).

<sup>85</sup> Dada la situación económica del país y por consejo de una entidad financiera internacional (Adoum,1995:60).

<sup>86</sup> Véase FE-E. «Recaudación de fondos» (mimeo, s/f)

<sup>87</sup> Entrevista con Boris Cornejo, Quito, 16-10-02.

procurando que las propuestas coincidiesen con las agendas de los potenciales donantes, lo cual no era tarea sencilla (Adoum,1995:54). Por otro lado, también se dedicó a tratar de levantar fondos locales, aunque sin mayor éxito<sup>88</sup>.

Así, hacia fines de 1994, Esquel había logrado levantar \$5'118.324 de 30 *donantes efectivos*<sup>89</sup>, la mayoría fundaciones privadas estadounidenses (*Véase Cuadros No. 1 al No. 4 Anexo 1*). El *Informe Anual* de ese año daría cuenta de un listado de 19 socios internacionales y uno en proceso de negociación<sup>90</sup>. "Las vinculaciones con los amigos del exterior se consolidan conforme avanza el tiempo" y a medida que se demuestra "la solvencia técnica y ética profesional", se indicaba (FE,1995:11) Fue así como sus egresos anuales crecieron casi en siete veces en apenas tres años: de \$139.703 en 1991 a \$919.184,22 en 1994 (*Véase Cuadro No. 5, Anexo 1*); y fue en esta primera etapa que se "construyó su patrimonio". No solo su fondo patrimonial: a fines de 1992 había logrado obtener una donación para la adquisición de una oficina de 1.928m<sup>2</sup> a la que se trasladaría en marzo de 1993, ocupándola desde entonces<sup>91</sup>.

Así pues, a inicios de 1992, Esquel ya contaba con los requisitos técnicos y financieros para lanzar su primer gran programa de desarrollo. Se cerraba, así, esa etapa "puente" de la primera fase, entre el "sueño" y su materialización, en la que, además de sus bases, Esquel había empezado a construir alianzas estratégicas con algunas organizaciones del Norte, de gran importancia en sus distintas etapas de vida institucional.

---

<sup>88</sup> Sobre este punto se tratará más adelante, al abordar la promoción de la filantropía local.

<sup>89</sup> Hacemos una distinción entre donantes efectivos y donantes reales. Los *donantes efectivos* son los que se contabilizan anualmente independientemente de su identidad individual (personal o corporativa). *Donantes reales* son aquellos contribuyentes (personales o corporativos) individualmente considerados. El número de donantes efectivos siempre será mayor que el de donantes reales pues algunos financian varios proyectos a lo largo de las fases de vida institucional.

<sup>90</sup> Los donantes fueron: Arquidiócesis de Cuenca, BancoCentral, F. Cohen, CONAUPE-INSOTEC-CEOP, F. Botwininck Wolfensohn, F. CODESPA, F. Fukuoka, F. Macarthur, F. Moriah, F. Rockefeller, ICCO, IYF, Manos Unidas, Naciones Unidas, Programa de Desarrollo Forestal Canadá, Proyecto Ashoka y UNICEF. Véase FE-E. « Recaudación de fondos » (mimeo, s/f).

<sup>91</sup> Costó S/.100'000.000 su adquisición y S/.50'000.000 su refacción (aproximadamente \$78.153 al cambio promedio de S/.1.919,30 sucres por cada dólar. Véase BCE-Dirección General de Estudios. *Información Estadística Mensual No. 1789* (Quito, diciembre 31, 2001)